

3 1761 11555188 9

# Fiscal Arrangements in the Eighties - Proposals of the Government of Canada

Presented by the Honourable Allan J. MacEachen  
Deputy Prime Minister and  
Minister of Finance

November 1981

CAI  
FNI  
- 81731



---

# Fiscal Arrangements in the Eighties - Proposals of the Government of Canada

---

Presented by the Honourable Allan J. MacEachen  
Deputy Prime Minister and  
Minister of Finance

November 1981



Department of Finance  
Canada

Ministère des Finances  
Canada

# Proposals of the Government of Canada Fiscal Arrangements in the 1980s

Presented to the House of Commons  
by the Minister of Finance  
J. G. McLEOD  
November 1980






## Table of Contents

	Page
Introduction .....	1
1. Overview of Present Arrangements .....	3
2. Fiscal Equalization .....	11
3. Established Programs Financing .....	20
4. Income Tax Harmonization .....	30
5. The Proposals of the Government of Canada .....	35
6. Financial Implications of the Proposals .....	42
Conclusion .....	51
Appendix.....	54



## List of Tables

	Page
1. Total Federal Cash and Tax Transfers, by Province and by Major Program, Five-Year Period from 1977-78 to 1981-82 .....	7
2. Equalization Entitlements, Five-Year Period 1977-78 to 1981-82 .....	14
3. Funding of Health Care and Post-Secondary Education Under Established Program Financing, Five-Year Period 1977-78 to 1981-82 .....	24
4. Revenue Guarantee Compensation Under the Established Programs Financing Arrangements, Five-Year Period from 1977-78 to 1981-82 ..	28
5. Estimates of Equalization Payments Under the Proposed Formula, 1982-83 to 1986-87 .....	45
6. Estimated Federal Contributions for Health Care and Post-Secondary Education Under the Established Programs Financing Arrangements, 1982-83 to 1986-87 .....	47
7. Estimated Increase in Provincial and Territorial Revenues from Tax Changes Proposed in the Budget, 1981-82 and 1982-83 to 1986-87 ..	48
8. Estimated Savings by the Federal Government 1982-83 to 1986-87 ....	49
9. Net Impact on Provincial and Territorial Revenues of Budget Tax Changes and Proposed Savings by the Federal Government .....	50
10. Federal Transfers to Provinces Under Existing Arrangements, 1977-78 to 1981-82, and Under Proposed Arrangements, 1982-83 to 1986-87 .....	51
A-1 Estimated Increases in Provincial and Territorial Revenues from Budget Tax Changes .....	54
A-2 Estimated Impact of Proposed Federal Savings on Provincial and Territorial Revenues, 1982-83 to 1986-87 .....	55
A-3 Estimated Net Effect of Budget Tax Changes and Proposed Federal Savings on Provincial and Territorial Revenues, 1982-83 to 1986-87 ....	55



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115551889>



## Introduction

Every five years the Government of Canada undertakes a general review of the federal-provincial fiscal arrangements in consultation with the provinces. This document outlines the proposals which the government will discuss with provincial governments over the coming months. These discussions, and subsequent debates in Parliament, will determine the revisions to the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977* which should be enacted by April 1, 1982. Parts I and II of that Act provide legislative authority for equalization and stabilization payments to the provinces. That authority expires and must be renewed. Effective April 1 of next year, Parliament may also amend Part VI of the Act governing the established programs financing arrangements.

The impending revision of the fiscal arrangements has been the subject of federal-provincial consultation and public discussion for almost a year. In my last budget, I announced the government's intention to moderate, after April 1, 1982, the rate of growth of cash transfers to the provinces in the Social Affairs Envelope. Preliminary discussion of the government's approach to the revision of the fiscal arrangements began at the Federal-Provincial Conference of Finance Ministers and Treasurers held in Ottawa on December 19, 1980. Deputy ministers of finance met twice, in Montreal on February 4-5, 1981 and in Banff on April 13-14, to pursue these consultations and provide direction to a sub-committee of officials. This sub-committee, which had held a preliminary meeting on June 3, 1980, met on February 25-26, March 26-27 and June 4, 1981 to review major components of the arrangements.

On February 5, 1981, a Parliamentary Task Force was established to examine, in the context of the government's expenditure plan set out in the October 28, 1980 budget, the programs authorized by the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977*, as well as the Canada Assistance Plan. The Task Force held hearings in Ottawa and in all provinces during the months of April, May and June. I appeared before the Task Force on April 23rd and outlined in some detail the federal approach to the revision of these arrangements. My colleagues, the Minister of National Health and Welfare and the Secretary of State, also appeared before the Task Force and served notice of the government's intention to review with provinces the program aspects of the established programs financing arrangements. The Task Force made public its report, *Fiscal Federalism in Canada*, on August 31, 1981.

In early summer, I visited most provincial capitals to consult with provincial finance ministers on the economy and the fiscal arrangements. Since the beginning of the year, provincial governments have also consulted among themselves on the fiscal arrangements. A report prepared by provincial finance ministers provided the basis for a communiqué on the subject issued by the premiers following their twenty-second annual conference in Victoria last August.



These consultations and public discussions, as well as the report of the Task Force, have all assisted the government in the critical task of reviewing current arrangements and formulating the proposals outlined in this document. They have clarified basic issues and brought to light a degree of convergence, if not yet of concurrence, between the positions of the federal government and the provinces.

The government's proposals attempt to reconcile two imperatives. One is the pursuit of the national goals which are embodied in the federal-provincial fiscal arrangements. The first goal is equalization, a cornerstone of Canadian federalism to which the government remains firmly committed. The second is the maintenance in all parts of Canada of basic social programs like health insurance and post-secondary education. The third is the preservation of a reasonable degree of harmonization in the income tax fields.

The second imperative is budgetary. The goals pursued through the fiscal arrangements are essential ones, but they are just one part of the responsibilities of the federal government. It is no less essential for the well-being of all Canadians that sufficient resources be allocated to the other basic functions which the Constitution places under the authority of Parliament. In other words, the national government must constantly make choices in the allocation of scarce resources among a wide range of competing priorities. These choices inevitably become more difficult when the long-term economic well-being of Canadians prescribes expenditure restraint.

As I have stressed in my budget speech, the essential thrust of the government's economic strategy is restraint tempered with equity. The nature of the tax changes and expenditure reductions I have proposed demonstrates that these are not empty words. Restraint will apply broadly across the range of federal expenditures, but there will not be indiscriminate cutbacks. Likewise, the restraint which must apply to federal transfers to provinces has to be tempered with equity. Provincial governments have enjoined us to reduce the federal deficit, but not to do so at their expense. The Parliamentary Task Force has urged that adequate funding continue to be provided for basic social programs. I have taken heed of these counsels, which are reasonable ones. In return, I ask that our proposals be examined in the context of the government's overall budget strategy, which is also reasonable.

The proposals outlined in this document limit as much as possible the impact of federal restraint on provincial finances and provide the basis for arrangements which should be acceptable to all parties involved. This would have been impossible if our proposals had been formulated outside the budgetary framework, when our expenditure planning was still preliminary and our revenue prospects uncertain. I am now able to put forward proposals which, while reducing transfers to provinces, will maintain federal support for health care and post-secondary education. Consultations soon to be initiated by my colleagues, the Minister of National Health and Welfare, the Secretary of State and the Minister of Employment and Immigration, will complement my own discussions with provincial ministers of finance. These consultations will seek to ensure that national health standards are effectively maintained and that federal funding of post-secondary education and human resources development is consistent with the economic, social and cultural needs of Canada as a whole.



## Chapter I

### Overview of Present Arrangements

Before suggesting how the present federal-provincial fiscal arrangements might be adjusted to meet the requirements of the 1980s, it is useful to review what they are and how they work. The proposals outlined in this document focus on fiscal equalization, established programs financing and income tax harmonization. This review, therefore, deals mainly with the provisions of the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977*.

The Government of Canada considers intergovernmental fiscal relations to be a central and irreplaceable feature of our federal system. They provide mechanisms whereby the flexibility required for effective government is introduced in the division of taxing, spending and legislative powers prescribed by the Constitution. They allow joint or co-ordinated action to sustain our political and economic union and ensure effective social and economic programs. The mechanisms developed to pursue these common objectives fall into three broad categories: economic and fiscal policy co-ordination, intergovernmental transfers and tax harmonization.

Arrangements for economic and fiscal policy co-ordination are not formalized and do not have a legislative basis, but they nevertheless play an important role in the joint management of the economy and the periodic review of tax harmonization issues and intergovernmental transfer programs. Central to this co-ordination mechanism are the federal-provincial meetings of finance ministers held at least once a year, usually prior to budget time, to review the economic situation and fiscal outlook. A continuing committee of officials deals with technical issues and prepares a common set of economic assumptions and fiscal projections for ministerial consultations. Thus, our 11 governments can prepare their budgets and make adjustments in their broad economic policies on the basis of commonly available economic assumptions and fiscal projections.

Tax harmonization arrangements allow the federal government and the provinces to exercise their respective taxation powers in a way that maintains a reasonable degree of harmony and minimizes the complexity of the income tax system. It also reduces significantly the cost of collection to governments and of compliance to taxpayers. This is achieved mainly through tax collection agreements under which the federal government collects the personal income taxes levied by all provinces and territories except Quebec, and the corporate income taxes of all provinces and territories except Ontario, Quebec and Alberta. In spite of the enormous transactions involved, many Canadians remain largely unaware that administration of the tax collection agreements requires close and continuous co-operation between our two orders of government.

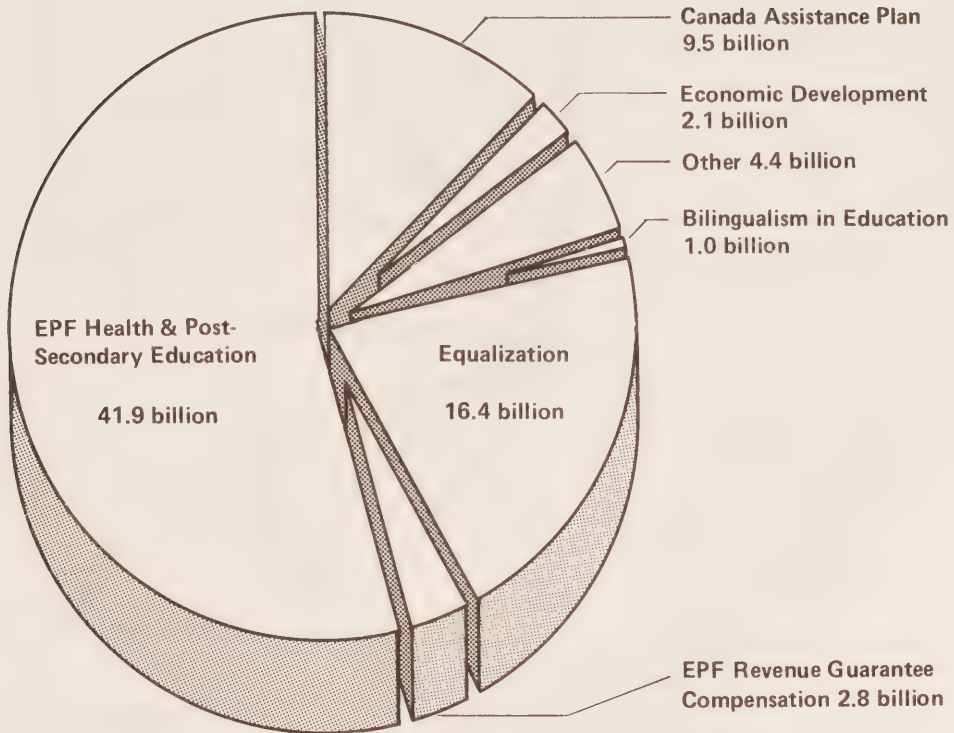
The third and best known feature of federal-provincial fiscal relations is the intergovernmental transfers system. The federal government makes cash and tax transfers to provincial governments for a variety of purposes. The most important are made under the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977* (hereafter referred to as the *Fiscal Arrangements Act*). This Act authorizes the federal government to make fiscal equalization payments and established programs financing (EPF) transfers. Fiscal equalization payments are made unconditionally to financially disadvantaged provinces which would otherwise lack the means to provide a reasonable level of public services to their residents. The EPF transfers provide a large part of the financing for provincial hospital care, medicare and post-secondary education programs.

In addition, the *Fiscal Arrangements Act* authorizes the federal government to make fiscal stabilization payments to any province whose revenues after equalization suffer a year-over-year decline due to serious economic difficulties. The Act also contains provisions protecting provinces against a decline in personal income tax revenues directly caused by changes in the federal income tax for which they cannot adjust in the same taxation year. This provision applies to all provinces in the tax collection agreement system and to others who maintain their income tax legislation in harmony with that of the federal government. Other matters provided for by the *Fiscal Arrangements Act* are reciprocal taxation arrangements with six provincial governments and special contracting-out arrangements with Quebec.

Many other transfers are made to provinces, the major ones being payments under the Canada Assistance Plan, economic development and bilingual education programs. But equalization payments and EPF cash transfers account for the bulk of all federal payments to provinces: about \$10 billion, or 75 per cent of all federal payments to provinces in fiscal year 1981-82. In addition, EPF tax transfers reduce federal revenues by approximately \$4.4 billion from what they would otherwise be. The accompanying charts and tables illustrate the significance of federal transfers to provinces during the five-year period from 1977-78 to 1981-82.

Chart 1

OVER THE FIVE-YEAR PERIOD ENDING MARCH 31, 1982 A TOTAL OF \$78 BILLION WILL HAVE BEEN TRANSFERRED IN CASH AND TAX TO THE PROVINCES. FEDERAL TRANSFERS ENSURE TO ALL CANADIANS A RANGE AND LEVEL OF PROVINCIAL SERVICES COMPATIBLE WITH NATIONAL GOALS.

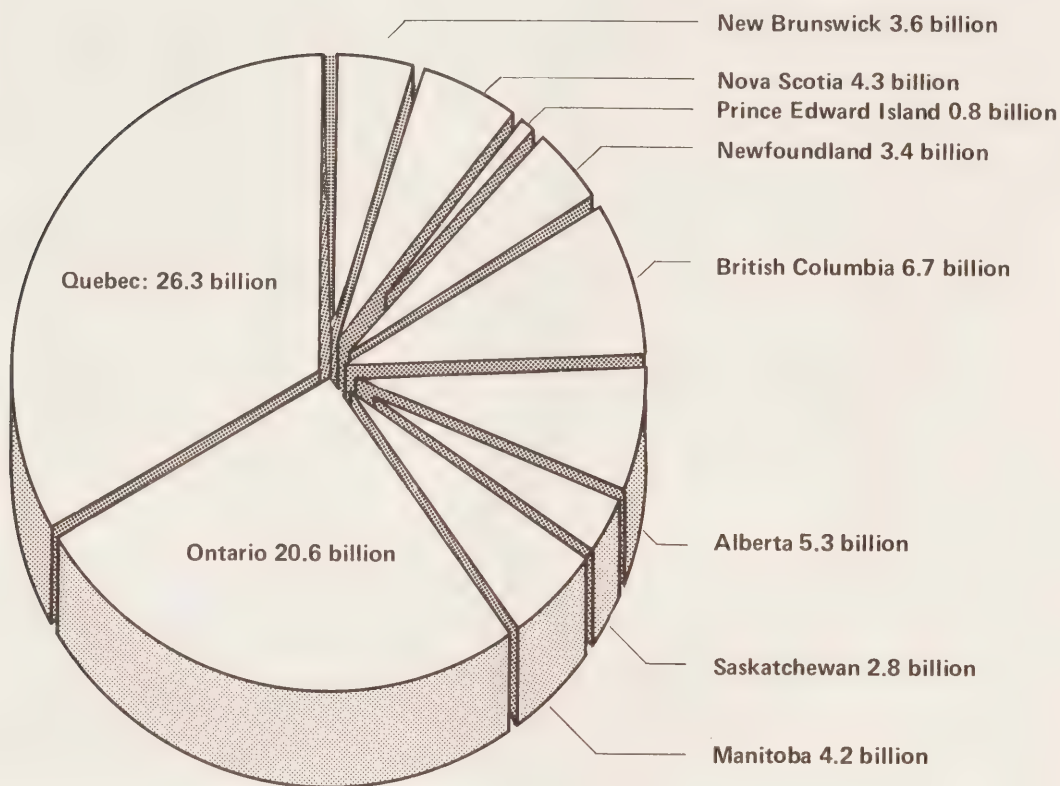


*Note:* All transfers amount to \$78 billion.

*Source:* Table 1.

Chart 2

FEDERAL TRANSFERS HAVE BEEN DISTRIBUTED AMONG PROVINCES  
ACCORDING TO THEIR POPULATION AND RELATIVE CAPACITY TO  
RAISE REVENUES (1)



(1) All transfers amount to \$78 billion over the five-year period ending March 31, 1982.

Source: Table 1.

Table I

**Total Federal Cash and Tax Transfers, by Province and by Major Program,  
Five-Year Period from 1977-78 to 1981-82**

Province	EPF (health and PSE) <sup>(1)(2)</sup>	EPF (revenue guarantee) <sup>(2)</sup>	Equaliza- tion	Canada Assistance Plan	Economic develop- ment	Bilingua- lism in education	Other	Total
(millions of dollars)								
Nfld.	849.8	57.5	1,753.9	229.9	276.4	7.3	194.6	3,369.4
P.E.I.	178.7	12.2	411.1	52.5	142.1	3.4	43.1	843.1
N.S.	1,346.7	90.9	2,133.1	283.2	220.4	13.9	215.0	4,303.2
N.B.	1,079.2	73.0	1,673.1	336.6	258.2	65.9	134.2	3,620.2
Que.	11,116.8	745.9	8,518.6	3,663.7	764.6	574.7	946.4	26,330.7
Ont.	15,496.1	1,047.7	—	2,347.3	126.3	235.5	1,336.0	20,588.9
Man.	1,731.4	116.4	1,620.5	312.8	115.3	19.8	280.7	4,196.9
Sask.	1,646.5	111.6	242.2	314.8	94.9	7.4	343.9	2,761.3
Alta.	3,806.4	252.5	—	675.5	46.2	17.6	522.7	5,320.9
B.C.	4,675.9	320.0	—	1,237.1	98.2	21.3	351.3	6,703.8
Total	41,927.5	2,827.7	16,352.5	9,453.4	2,142.6	996.8	4,367.9	78,038.4

<sup>(1)</sup> Post-secondary education.

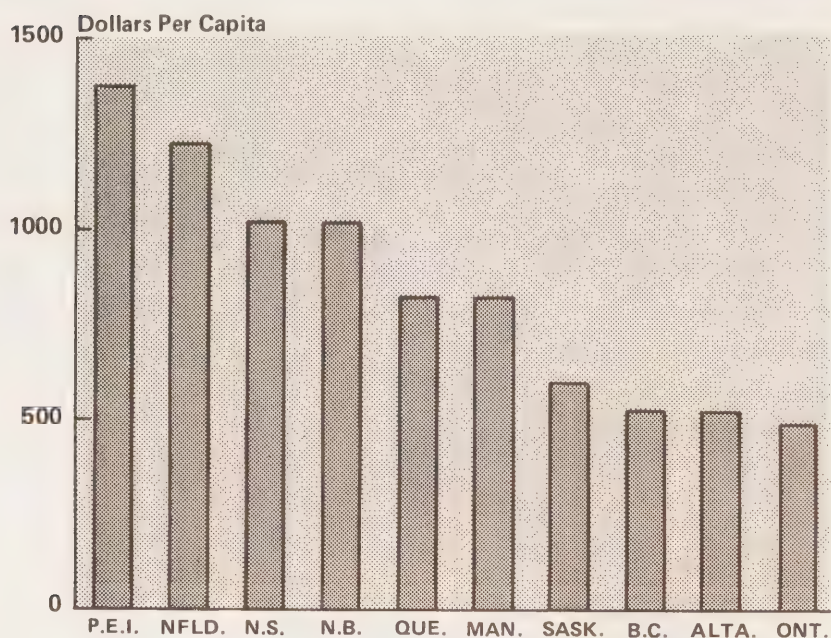
<sup>(2)</sup> Excludes equalization associated with established programs financing



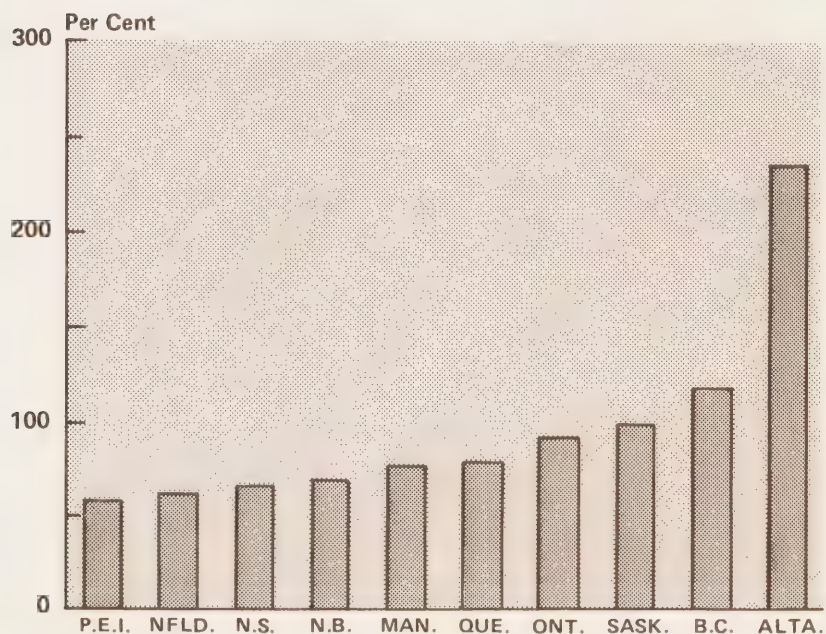
Chart 3

# **MORE FEDERAL ASSISTANCE IS PROVIDED TO PROVINCES WITH LESS CAPACITY TO RAISE REVENUES**

Federal Transfers per Capita 1979 - 80



Capacity to Raise Revenues 1979 - 80  
(as a percentage of all-provinces average)

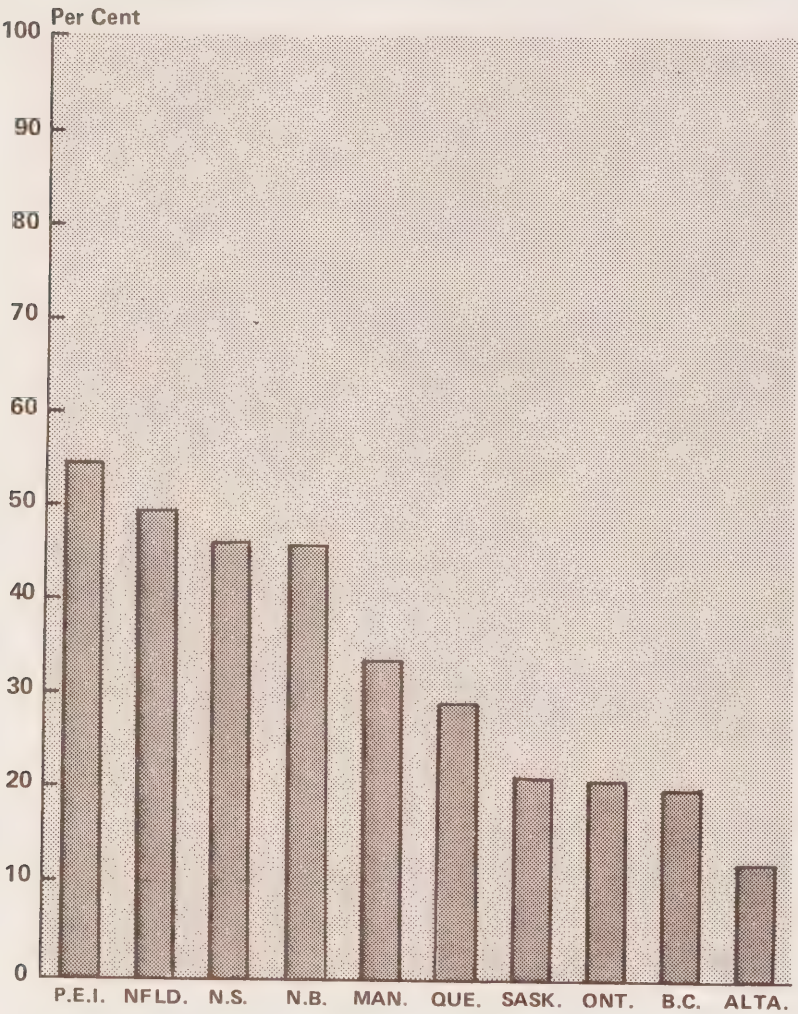


Source: Department of Finance.



Chart 4

FEDERAL TRANSFERS ACCOUNT FOR A MUCH LARGER PROPORTION OF TOTAL PROVINCIAL REVENUES IN FINANCIALLY DISADVANTAGED PROVINCES (1)

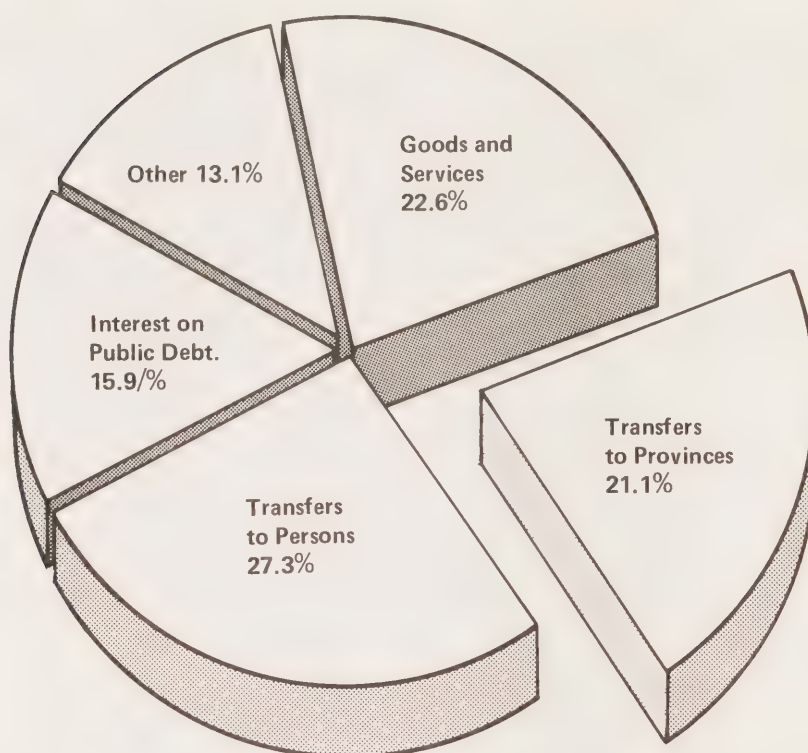


(1) Federal cash transfers as a share of gross provincial and local revenues, 1979-80.

Source: Department of Finance.

Chart 5

**IN 1980 CASH TRANSFERS TO PROVINCIAL GOVERNMENTS  
ACCOUNTED FOR OVER 20 PER CENT OF FEDERAL SPENDING**



*Note:* In addition to cash payments the federal government has made tax transfers to provinces estimated at \$4.7 billion in 1980-81; these had the effect of reducing federal revenues by about 9 per cent from what they would otherwise have been.

*Source:* Statistics Canada, National Income and Expenditure Accounts.

## Chapter 2

### Fiscal Equalization

For 25 years the federal government has been making equalization payments to financially disadvantaged provinces enabling them to provide a reasonable standard of public services to their residents. There has been widespread and continuing public support for equalization since it was introduced by the St. Laurent government in 1957. This support has come from all parts of Canada, including Alberta and British Columbia, which have not received payments for many years, and Ontario, which has never received equalization. Support for the program has led over the years to successive measures enlarging it beyond its initial and fairly modest provisions.

The present system of equalization was introduced in 1967-68. The Honourable Mitchell Sharp, Minister of Finance at that time, described the proposed new system at a federal-provincial conference of finance ministers in September 1966, and referred to the need for a comprehensive equalization program:

“... so that all provinces are able to provide to their citizens a reasonably comparable level of basic services, without resorting to unduly burdensome levels of taxation”.

This statement of purpose has been reiterated by successive ministers of finance. Equalization payments have always been unconditional. The federal government has never sought through equalization to bring about uniformity or equality of provincial and local public services across the country. Rather, the federal government has attempted to put financially disadvantaged provinces in a position where they could, if they wished, provide public services at levels generally regarded as reasonable in relation to the levels prevailing in other provinces.

### How Equalization is Determined

Equalization payments have been determined by means of a formula since their inception. While the purpose of the program has been to “equalize” to some specified level the ability of provinces to provide public services, it has never been technically feasible to make satisfactory interprovincial comparisons of the costs of, and needs for, public services. One has only to ask how salaries and wages and construction costs should be compared among provinces, or what relative provincial needs are for welfare, roads or economic development, to appreciate the complexity of the problem. Consequently, successive equalization formulas have always been based on comparisons of provincial capacity to raise revenues, which are technically feasible. Through equalization,



the federal government, therefore, seeks to “equalize”, that is, raise to a given standard, the capacity of financially disadvantaged provinces to obtain revenues.

The equalization formula has two basic elements. The first is the measurement of provincial capacity to raise revenues by taxes and levies of various kinds, or fiscal capacity. The second is the definition of the level, or standard, to which potential provincial revenues, based upon such capacity, should be raised.

### **Capacity to Raise Revenues**

Since 1967-68, provincial fiscal capacity has been compared by means of a “representative tax system”. Such a system is constructed from the various taxes and levies imposed by the provinces. A separate measure of capacity is used for each source of revenue. The fiscal capacity of each province is measured by estimating the total per-capita revenues which each province would raise by applying average provincial rates of taxation to its tax bases, as defined by the system.

The revenues included in the representative tax system under the present formula consist of provincial taxes of all kinds on income and consumption along with revenues from motor vehicle licenses, health insurance premiums, succession duties, payroll taxes and a wide variety of other taxes and revenue sources. Also included are portions of provincial revenues from natural resources, provincial-local revenues from property taxes, and federal revenues shared with provinces. Revenues from oil and gas land sales, half of other revenues from non-renewable resources, and property taxes levied for municipal purposes, are excluded.

### **The Standard of Equalization**

The standard of equalization has also been defined by reference to the representative tax system. The current standard is the per capita yield of this system in all provinces. Any province whose yield from the system is below the standard is entitled to an equalization payment which raises its revenues to the standard.

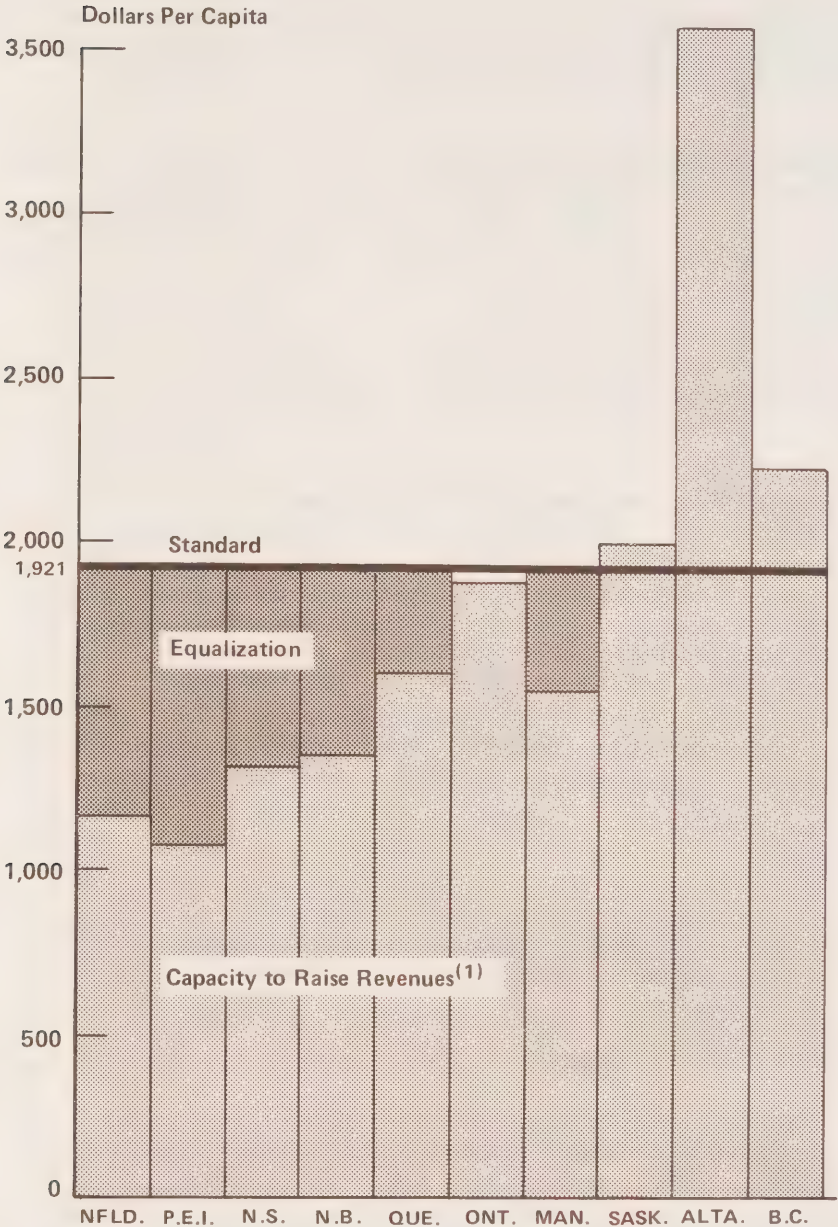
Chart 6 illustrates how the present equalization formula works based upon data for 1981-82. The per capita fiscal capacity of each province under the representative tax system is shown by the unshaded portion of its vertical bar. It can be seen that fiscal capacity varies from a low of \$1,076 in Prince Edward Island to a high of \$3,556 in Alberta. The equalization standard is the average per capita yield of the representative tax system in the 10 provinces, namely \$1,921. This is obtained by dividing the actual revenues of the 10 provinces from the sources that make up the representative tax system, by the population of the 10 provinces:

$$\frac{\$46,338 \text{ million}}{24,124,400} = \$1,921$$

Six provinces have a per capita yield from the representative tax system below the standard of \$1,921. Equalization payments, therefore, bring them up to that level. The equalization payments are shown by the shaded portions of the bars. All provinces receiving equalization are raised to the same per capita level. This explains why the program is said to “equalize” provincial revenues.

Chart 6

HOW EQUALIZATION WORKS UNDER THE PRESENT FORMULA (1981-82)



(1) Excludes capacity in respect to revenues from oil and gas land sales, half of other revenues from non-renewable resources, and property taxes levied for municipal purposes.

Source: Department of Finance.

Chart 6 shows that the fiscal capacity of Ontario, as measured by the representative tax system, is slightly below the standard. However, no equalization is paid to Ontario because of a legislative provision precluding such payment to any province whose personal income per capita exceeds the average for all provinces. This provision was added to the formula by Bill C-24 approved by Parliament in February 1981. This bill reflected the prevailing view that Ontario had sufficiently productive tax bases to finance a reasonable level of public services without equalization payments.

The remaining three provinces, Alberta, British Columbia and Saskatchewan, have fiscal capacity exceeding the standard. They do not qualify for equalization, but their higher revenue potential is not taken away from them. Even after equalization is paid, these three provinces retain a fiscal advantage over other provinces.

Table 2 presents the most recent estimate of equalization entitlements, by province, for the five-year period from 1977-78 to 1981-82.

**Table 2**  
**Equalization Entitlements, Five-Year Period 1977-78 to 1981-82**

Province	Entitlement
	(millions of dollars)
Newfoundland	1,754
Prince Edward Island	411
Nova Scotia	2,133
New Brunswick	1,673
Quebec	8,519
Manitoba	1,621
Saskatchewan <sup>(1)</sup>	242
<b>Total</b>	<b>16,353</b>

<sup>(1)</sup> Saskatchewan had entitlements to equalization for the four years from 1977-78 to 1980-81.

## **The Positions of the Provinces**

The most recent provincial statement about equalization appears in the communiqué issued by the premiers following their twenty-second annual conference in Victoria last August:

“The Premiers agreed that a strong equalization program must remain a key element in the federal-provincial fiscal arrangements. Equalization enables provinces to provide comparable levels of public services without having to resort to unduly burdensome levels of taxation.

The Premiers agreed that a representative tax system for calculating equalization payments is the most appropriate system. The Premiers did, however, identify and discuss a number of issues that have emerged within the existing system, which have resulted in a number of ad hoc changes introduced by the federal government in recent years”.



Provinces receiving equalization, and most notably the Atlantic Provinces, have repeatedly stressed the importance of the program. A recent example is set out in the submission of the Government of New Brunswick to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements:

“The most important means by which the national heritage is maintained and enhanced in Canada is through the current fiscal equalization program. This program is widely supported by Canadians and provincial governments.

New Brunswick supports the fundamental importance of the equalization program. The current representative tax system of equalization has served Canada well and should be retained . . .”.

Specific views expressed by individual provinces have related to such matters as the eligibility of Ontario for equalization, the possibility of “over-equalization” if Ontario can qualify, the desirability of taking account of expenditure needs, the inclusion of municipal revenues from taxation, the treatment of natural resource revenues and the so-called “disincentive effects” of equalization on provincial efforts to improve regional economies.

The treatment of Ontario was raised by the government of that province in a 1980 Ontario budget paper. The paper questioned whether Ontario’s fiscal capacity was below average, asserted that its public services were not below average, and suggested that a formula which resulted in Ontario being eligible might well be too generous and result in “over-equalization”. It concluded that there was a clear and urgent need to review the formula. Somewhat similar themes were reiterated in the 1981 Ontario budget, but with increased emphasis on the objection to being excluded by means of “special case principles”. The Government of British Columbia, in commenting on this issue in its March 1981 budget, stated:

“ . . . the national equalization program must be examined. We have to insure a secure source of fiscal resources in less prosperous provinces but, equally, we must avoid the absurd situation where a province as economically strong as Ontario qualifies for equalization payments”.

### **Views of the Parliamentary Task Force**

In its analysis of present fiscal arrangements, the Parliamentary Task Force accepts as a basic premise that “. . . continued adherence to the principle of equalization must form a key element of any successful federal structure . . .”. It also agrees that fiscal equalization should continue to be pursued through unconditional federal payments to provinces and that its basic purpose should be to ensure comparable levels of public services at comparable levels of taxation.

Having examined various methods of measuring provincial fiscal capacity, the Task Force concludes that the representative tax system approach used since 1967 is “conceptually superior” because it better reflects the actual tax practices of the provinces. As a means of improving the “representative” nature of the system, the Task Force recommends that property taxes for municipal purposes be brought into the formula.

One proposal from the Task Force deals with the treatment of natural resource revenues. The report states that “. . . resource revenues should be included in the formula only to the extent that they are used to finance what might be considered normal provincial services . . .”. It refrains from making specific recommendations on this subject because of lack of information on the resource revenues that could accrue to the oil and gas producing provinces in coming years (the report was completed before the conclusion of the energy agreement with Alberta). However, it suggests that perhaps one way of dealing with the resource revenue issue would be to treat all resource revenues “. . . as if they were personal income tax revenues, or revenues from business income, or a mixture of both . . .”. The Task Force notes that the effect of this solution would be “. . . to reduce substantially the amount of equalization currently paid with respect to resource revenues . . .”, and to delay “. . . at least for a few years, Ontario’s eligibility for equalization . . .”. Finally, it recommends the removal of the provision preventing Ontario from receiving equalization.

### **The Federal Government’s Perspective**

The federal government’s perspective on the equalization program is in many ways similar to the views held by the provinces and the Parliamentary Task Force. The government is of the view that equalization is a basic national priority and that payments to provinces with a low fiscal capacity must be maintained at a level sufficient to fulfill the program’s purpose. It has also concluded that the most equitable distribution of payments among provinces would be achieved if the program continued to be based on a representative tax system. The government also thinks it would be desirable to bring municipal revenues from taxation into this system and to avoid ad hoc changes in the formula. The views put forward by the provinces and the Parliamentary Task Force on these matters have been constructive and helpful.

There are, however, fundamental issues about equalization which have not been explicitly addressed by either the provinces or the Task Force even though they are basic to any redesign of the program. These issues are the measurement of provincial fiscal capacity and the definition of the standard of equalization.

### **Measurement of Fiscal Capacity**

Provincial fiscal capacity is compared by means of a representative tax system consisting of various taxes and levies that are imposed by provincial and local governments. This system provides an accurate interprovincial comparison of capacity for each tax that is included in the system. However, large portions of natural resource levies and of local property taxes continue to be excluded. Consequently, the present system does not provide as comprehensive a measure of fiscal capacity as it might.

The equalization formula has never included all provincial and local revenues. From the very start of the present system, in 1967-68, local government revenues from taxation were excluded. The portion of local property taxes levied for school purposes was brought into the formula in 1973-74. Since then, the trend towards broadened revenue coverage has been reversed. The unprecedented increase in the world price of oil which began in 1973 caused

the revenues of the oil and gas producing provinces to rise very rapidly. This would have triggered a very large increase in payments because the fiscal capacity associated with oil and gas was confined to three provinces and because the formula then included natural resource revenues in full. The resulting equalization payments would have far exceeded the cost to provinces of providing a reasonable level of public services.

The federal government, therefore, took steps to reduce the weight of natural resource revenues in the formula. The first reduction was made in 1974-75, when two-thirds of the provincial revenues from oil and gas attributable to higher prices were excluded. This provision was changed in 1977-78, when it was stipulated that only half of all oil and gas revenues would be equalized. This limitation was extended to all revenues from non-renewable resources. In addition, a provision was added to ensure that equalization associated with natural resource revenues did not exceed one-third of total equalization in any year.

Oil and gas revenues continued to increase during the course of the fiscal arrangements for the period 1977 to 1982, initially because of oil and natural gas discoveries in western Canada, and subsequently because international disturbances greatly increased the world price of oil. The immediate results were an enormous and unforeseen increase in provincial revenues from oil and gas land sales and the equally unforeseen eligibility of Ontario for equalization. These developments led to Bill C-24, which has further reduced the portion of oil and gas revenues included in the formula by taking out revenues from oil and gas land sales.

The recently concluded energy agreements between the federal government and the producing provinces indicate that the effects of rising energy prices on the equalization formula have not yet run their course. Consequently, further adjustment will be required. If the method used from 1974 to 1981 were to be continued, the portion of natural resource revenues subject to equalization would have to be reduced again. The progressive withdrawal of natural resource revenues from the formula has made the measurement of fiscal capacity less comprehensive, and this would be aggravated by further withdrawals. Consequently, the government is of the view that natural resource revenues should be brought back in full, as part of a move towards an improved formula with a comprehensive measure of fiscal capacity and a new standard of equalization. Municipal revenues from taxation should also be brought into the measure of fiscal capacity.

### **Definition of the Standard**

The standard of equalization used since 1967-68 has been the average per-capita yield of a specified set of revenue sources in all provinces. Because no equalization has been paid in respect of revenues excluded from the formula, the fiscal capacity of recipient provinces cannot be said to have been raised to the "national average" in respect of all provincial-local revenues.

If all provincial-local revenues were to be brought into the determination of fiscal capacity, it would be necessary to establish a new standard of equalization.



One possible way to set the new standard would be by reference to one or more provinces able to provide an adequate level of provincial and local services by means of a reasonable level of taxation without equalization payments. Ontario and the three westernmost provinces are the obvious candidates. Because of their very high resource revenues, however, the three westernmost provinces are now able to provide high levels of public services while accumulating large surpluses and maintaining relatively low levels of taxation on their residents. Indeed, equalization to the level of British Columbia's or Saskatchewan's fiscal capacity would require payments of \$16.7 or \$14.7 billion respectively in 1982-83, and would more than triple the cost of the program. Equalization to the level of Alberta, the top province, would cost a staggering \$98 billion, considerably more than total federal outlays planned for that year. Equalization to the national average with a comprehensive measure of capacity would require total payments in 1982-83 of \$10.2 billion, with Ontario receiving \$2.6 billion.

On the basis of public services and taxation levels, therefore, Ontario appears to be the most suitable reference province for determining an adequate equalization standard. Adoption of a lower standard would not meet the purpose of the program. For example, equalization to the level of Quebec, the province ranking next to Ontario in fiscal capacity, would make that province ineligible and reduce total payments to about \$950 million in 1982-83.

The basic premise underlying the adoption of an Ontario standard with a comprehensive measure of fiscal capacity is that this province is able and will continue to be able to provide its residents with a satisfactory level of public services by imposing average rates of taxation upon its own bases as defined in the representative tax system. This premise should be given careful consideration. It seems appropriate to the Government of Canada. It may be argued that Parliament implicitly accepted this premise, earlier this year, when it adopted Bill C-24 that currently excludes Ontario from equalization. Presumably this would not have been done if Parliament had felt that Ontario would be unable to provide its residents with a reasonable level of public services without equalization payments. Ontario has a fiscal capacity that is considerably higher than that of all other provinces except those producing oil or gas. This has enabled it to achieve a good level of public services and to accumulate a relatively large stock of social capital. Moreover, the structure of Ontario's revenue sources approximates those of the equalization-receiving provinces much more closely than the all-province average, or the average for any other set of provinces that includes those producing oil and gas.

If an Ontario standard were to be used, any province that levied national average rates of taxation could have a level of equalized revenues per capita, calculated with reference to the representative tax system, equal to the per capita revenues which the provincial and local governments of Ontario would derive by applying average rates of taxation to Ontario tax bases.

## **Fiscal Stabilization**

A program closely related to equalization is fiscal stabilization. This program protects each province against a year-to-year decline in revenues caused by adverse economic circumstances in the province or the country as a whole. It is

determined with reference to provincial revenues that are subject to equalization plus provincial revenues (if any) from equalization. The revenues of each province from these sources are compared each year with those for the immediately preceding year and, if there is an absolute decline after adjustment to offset the effects of changes in tax rates or structures, the province is entitled to a stabilization payment. The adjustment for tax changes is made to prevent a province from qualifying for stabilization simply by lowering tax rates or increasing exemptions. A threshold was added in 1977-78 so that the program is applicable to natural resource revenues only to the extent that a year-over-year decline exceeds 50 per cent. No payments have ever been made under this program because provincial revenues have been rising steadily each year. However, it is potentially valuable in the event of a severe economic downturn and assists provinces in raising funds on capital markets.

## Chapter 3

### Established Programs Financing

Established programs financing (EPF) is authorized by Part VI of the *Fiscal Arrangements Act*. Tax and cash transfers serve two distinct purposes:

- to fund health care and post-secondary education programs, and
- to compensate for the 1972 tax reform revenue guarantee.

These two elements are examined separately.

### Funding of Health Care and Post-Secondary Education

In the communiqué on the fiscal arrangements issued following their conference in Victoria last August, the Premiers highlighted the benefits which Canadians derive from the health care and post-secondary education programs which federal transfers under EPF help finance. To quote the communiqué:

“Canadians enjoy – and sometimes take for granted – a national health care system which, despite some acknowledged difficulties, is recognized as being second to none in the world. Canada can be justly proud of the quality of both our hospitals and extended care facilities and the highly-skilled and dedicated physicians, nurses and other health professionals who provide such a broad range of services.

Similarly, our country also provides consistently first rate higher education opportunities – through our universities and a broad spectrum of technical training programs. While continuing improvements are essential, there is no doubt that our provincial post-secondary educational institutions and services ensure that Canadians will be well-equipped to meet the major economic and social challenges facing our nation in the years ahead.”

It seems clear that the national health care and post-secondary education systems developed in recent decades are among the most remarkable achievements in Canadian social history. In 1957, the St. Laurent government introduced the *Hospital Insurance and Diagnostic Services Act*. Under this Act, all Canadian residents would receive prepaid hospital and out-patient services. The cost of these services would be shared equally by the federal and provincial or territorial governments. In 1966, the *Medical Care Act* introduced by the Pearson government extended publicly financed health care to services rendered by medical practitioners. This provincially administered program was required to meet certain national standards, namely portability of benefits,



comprehensiveness of services, access to services without excessive user charges, universal coverage and public administration. These were the standards the federal government felt should apply to all Canadians. For medicare, too, the federal government shared costs equally with the provincial and territorial governments.

The post-secondary education arrangements were introduced in 1967 to help provinces finance the escalating cost of post-secondary education when the “baby-boom” generation entered universities and colleges. The federal government had previously made payments to the provinces for technical training. It had also contributed to the financing of universities and colleges. To provide more assistance, the federal government transferred to each province an amount equal to the greater of 50 per cent of the operating costs of post-secondary institutions, or \$15 per capita. The per-capita payment applied to the most financially disadvantaged provinces and was escalated annually by the growth rate of national post-secondary operating costs in all provinces. The federal contribution was made partly in cash and partly in the form of a tax transfer.

During the 1976 joint review of the fiscal arrangements, the federal government and the provinces agreed to change the form of federal support for hospital care, medical care and post-secondary education. The programs had worked well in developing and maintaining these services but, over time, both orders of governments had found problems with the detailed cost-sharing arrangements then in place.

The EPF arrangements, proposed to the provinces by the Prime Minister on June 14, 1976, therefore led to basic changes in the arrangements for joint financing of health care and post-secondary education. The proposals were designed to maintain the high standards of services provided under these programs across Canada, to give provinces flexibility in the use of funds, to achieve greater equality in the amount of federal funding, and to provide for joint policy discussion of health and post-secondary education issues. The new block-funding of health programs was conditional on provincial compliance with national standards, though conditions were more general than under the previous cost-sharing arrangements. While the Act proposed a forum in which post-secondary education policy would be discussed, education transfers were to remain essentially unconditional.

## **How Established Programs Financing Entitlements are Determined**

Chart 7 illustrates on a per-capita basis how EPF contributions are determined for the year 1981-82. The contribution has four components.

The first is the basic cash payment of \$222 per capita. It is illustrated by the lighter bars of equal height in the bottom half of the chart. This figure is based on data for the base year 1975-76 escalated to the current year. The base year figure is determined by taking 50 per cent of the federal contributions in respect of the three programs in that year (hospital care, medicare and post-secondary education), and adding \$7.63 per capita. The latter amount represents one-half of the compensation for the 1972 revenue guarantee. The resulting figure is escalated by the GNP trend growth to the current year 1981-82. This produces a basic cash payment of \$222 per capita.

The second component of the contribution is the tax transfer. All provinces continue to benefit from the 13.5 percentage points of personal income tax and 1 per cent of corporate taxable income transferred from the federal government to the provincial governments in 1977. One of the personal income tax points represents the other half of the compensation for the 1972 revenue guarantee. The value of the tax transfer ranges from \$97 per capita in Prince Edward Island to \$234 in Alberta.

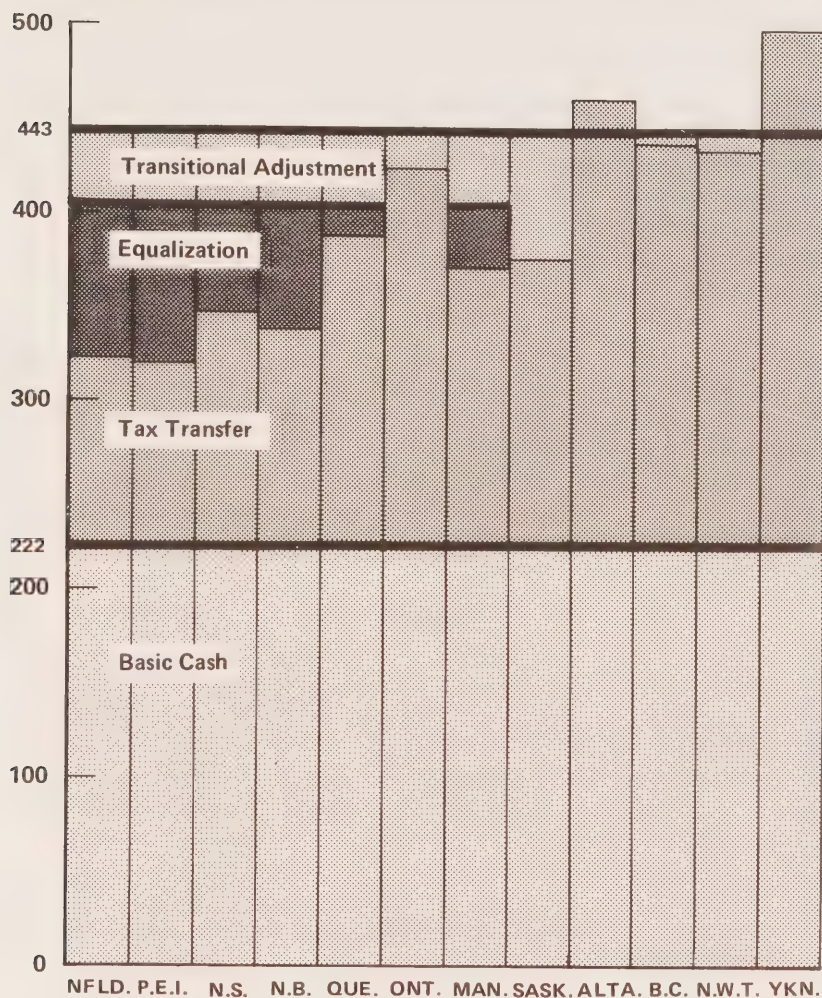
The third element of the EPF contribution is the equalization in respect of the income tax transfer. The value of the tax transfer is equalized under the fiscal equalization program and the payments are made under that program. However, it is necessary to determine the amount of equalization in respect of the EPF tax transfer in order to calculate the fourth component of the contribution.

The fourth component is the transitional payment. The transitional payment ensures that the per capita federal contribution to each province is equal to twice the value of the basic cash payment (\$443 in 1981-82). Because the tax bases of Alberta and the Yukon are highly productive, the combined per capita value of the cash and tax transfer exceeds \$443 in both jurisdictions.

Chart 7

# HOW EPF CONTRIBUTIONS ARE DETERMINED (1981-82)

Dollars Per Capita



*Note:* Equalization associated with the EPF tax transfer is paid under the equalization program. Part of Quebec's basic cash entitlement takes the form of a tax abatement under contracting-out arrangements. This Chart does not show an amount of \$30 per capita which is being paid to all provinces in 1981-82 for Extended Health Care.

*Source:* Department of Finance.



Table 3 shows the amounts of federal transfers to provinces and territories for health programs and post-secondary education under the established programs financing arrangements for the five-year period from 1977-78 to 1981-82.

**Table 3**  
**Funding of Health Care and Post-Secondary Education**  
**Under Established Programs Financing,**  
**Five-Year Period 1977-78 to 1981-82<sup>(1)</sup>**

Province	Cash	Tax	Total
(millions of dollars)			
Newfoundland	637	213	850
Prince Edward Island	134	44	179
Nova Scotia	953	394	1,347
New Brunswick	778	301	1,079
Quebec	5,007	6,110	11,117
Ontario	9,094	6,402	15,496
Manitoba	1,169	562	1,731
Saskatchewan	1,104	542	1,646
Alberta	1,970	1,836	3,806
British Columbia	2,577	2,099	4,676
Provinces	23,423	18,503	41,927
Yukon	21	22	43
Northwest Territories	46	33	79
<b>Total</b>	<b>23,490</b>	<b>18,558</b>	<b>42,049</b>

Note: Data may not add owing to rounding.

<sup>(1)</sup> Excludes equalization associated with the health care and post-secondary education tax transfers, and compensation for termination of the 1972 revenue guarantee program. The tax transfer amount for Quebec includes the value to that province of the 8.5 points of personal income tax abated under contracting-out arrangements between Canada and Quebec. There is a corresponding reduction in the cash transfer.

## Position of the Provinces

Recent statements by provincial governments indicate their satisfaction with current arrangements for the funding of health care and post-secondary education. These arrangements have provided them with a higher level of financial assistance, and much greater flexibility in the management of their programs, than previous arrangements.

With respect to the program aspects of the arrangements, provincial governments claim that their health care programs continue to comply with the national standards embodied in federal health legislation. They argue they have not taken advantage of the greater program flexibility provided by block funding to evade these standards. In the case of post-secondary education, provinces have refused to discuss matters of interest to both orders of government in spite of the conclusion reached at the 1976 First Ministers' Conference that the Council of Ministers of Education and the Secretary of State should meet regularly to discuss such matters. In response to concerns about lack of visibility of EPF transfers, provinces have argued that if the federal government wants



more public recognition, it should secure it through its own information and publicity programs. However, most provinces have also expressed a willingness to consider federal proposals on other means of securing greater visibility.

The most recent provincial view on EPF arrangements was contained in the communiqué issued following the Premiers' Conference in Victoria last August. On that occasion, the 10 premiers said that "established programs financing (EPF) has been an important factor in the high standard of health care and post-secondary education enjoyed by Canadians". They also argued that any reductions of federal funding for these programs "were not justifiable and, therefore, unacceptable". To buttress their position, the premiers released a report on EPF prepared by provincial finance ministers and treasurers contending that EPF has not been a significant source of federal expenditure pressure and that the program has been a highly successful part of federal-provincial funding arrangements.

The report also states that the provinces have maintained high standards of service in health and post-secondary education programs as well as their share of expenditures in these areas. No account was taken of the revenue guarantee compensation element in the calculation of this share presented on page 8 of the communiqué.

### **The Views of the Parliamentary Task Force**

The Parliamentary Task Force supports the block funding approach and recommends that it remain the basis for future arrangements regarding health care and post-secondary education. It has also found the level of federal funding for these programs adequate and recommends that it be maintained. However, while supporting the principle of block funding, the Task Force, unlike the provinces, advocates important changes in existing arrangements. It recommends that the health and post-secondary education portions of the EPF transfer be separated into individual programs and that payments be earmarked for each program area and not used for other purposes. It also recommends that the per-capita value of the total EPF contribution be equal as between provinces – that is, when the value of the tax transfer exceeds the "basic cash" transfer, the cash transfer should be reduced by the difference.

The Task Force further recommends that the Minister of National Health and Welfare, in consultation with the provinces, establish clear program conditions for the health care contribution, and that the Minister withhold federal funds if provincial plans do not fully meet such conditions. Regarding accessibility, its report proposes that user charges for hospital services be discouraged, and that the practice of "extra-billing" be prohibited.

On the issue of accountability and visibility, the Task Force report makes the following points:

"It is not as it is sometimes alleged, simply a matter of political posturing, a search for the limelight and the ribbon snipping ceremonies. It is also accountability to the electorate. Federal spending without federal presence, or participation in the provincial programs without visibility in the provinces, is not just frustration for the politician, it is also a denial of the citizen's right to see the government's work and to judge it. When the federal role is not

evident it cannot be assessed. Visibility involves a search for a chance to take the credit, but at the same time, a willingness to shoulder the blame. As politicians, therefore, we reject the simplistic view that a concern for visibility is no more than public relations for its own sake. Answerability of federal MPs to the public is the other side of the coin from accountability of Ministers to Parliament, and a government that is not visible cannot be answerable.”

As a means of monitoring provincial programs, the report suggests that the Minister of National Health and Welfare report annually to Parliament on the operation of provincial programs, the extent to which program conditions are being met and the amount, if any, to be withheld for non-compliance.

On post-secondary education, the report proposes that the Secretary of State consult on an urgent basis with the Council of Ministers of Education on matters of concern to both orders of government. It also argues that present federal support for higher education should be continued, at least until the two orders of government have had an opportunity to discuss the goals and needs of the higher education sector.

The Task Force does not deal specifically with the issue of whether the reduction planned by the government in the growth of intergovernmental social policy transfers in 1982-83 and 1983-84 ought to be carried out. However, it states that “. . . the fact that the federal government enters the next phase of federal-provincial relations with a stock of accumulated debt that imposes serious constraints on budgetary decisions is beyond debate”. It notes that “the economic conditions prevailing now are not the same as those that prevailed in 1976”, and that “it is therefore natural that questions be raised about the current and future fiscal situations of the two orders of government”. It concludes that, in discussing possible changes, “the potential effects on *both* the provinces and the federal government must be taken into account”.

## **The Federal Government’s Perspective**

The federal government’s concerns relate essentially to the policy directions of the programs funded under the EPF arrangements. In her submission to the Parliamentary Task Force, the Honourable Monique Bégin, Minister of National Health and Welfare, expressed concern that the conditions attached to health programs were not clear and operational enough to ensure that national health standards will be maintained:

“The federal government and the provinces must continue to support and develop the national principles. It has become clear to me that these conditions need strengthening with respect to the clarity of the definition and the type of action available to the federal government to ensure the maintenance of national standards.”

In his submission to the Task Force, the Honourable Francis Fox, then Secretary of State, expressed concern about the federal government’s inability to ensure that national objectives are taken into account in post-secondary education planning and administration:

“. . . The kind of close consultation with the provinces that was envisaged in 1976 has not materialized. The consultation objective was particularly important since, because EPF is unconditional with respect to

post-secondary education, an effective mechanism for joint policy discussions was the only way in which the federal government could tie its massive expenditures in support of post-secondary education to the achievement of national objectives.”

## **Compensation for the 1972 Tax Reform Revenue Guarantee Program**

The second element of EPF arrangements is the compensation provided for the revenue guarantee program which was introduced at the time of the 1972 income tax reform and terminated in 1976-77.

The many changes associated with the 1972 tax reform created apprehension on the part of provinces, particularly those participating in tax collection agreements, about the revenue yield of the new system. Under the tax collection agreements, provinces are required to express their individual and corporation income taxes as a percentage of federally defined tax bases. These tax bases were markedly affected by the reform and there was some uncertainty concerning the tax rates that provinces would have to set to obtain equivalent revenues.

To allay the concerns of provinces within the collection agreements about the yield of the new system, and to induce non-participating provinces to adopt the main features of tax reform, the federal government undertook to compensate all provinces for unforeseen revenue reductions resulting from it. The federal government felt that within two or three years the provinces would have enough information about the yield of the new system to set their rates at the appropriate level. Nevertheless, the federal government agreed to extend the guarantee for the five years covered by the fiscal arrangements. During this period a total of \$2.7 billion was paid to the provinces under this program.

The original intent of the program clearly called for its termination at the end of the five-year transition period. Throughout the consultations that led to the 1977 Fiscal Arrangement Act, however, the provinces argued against termination. They jointly proposed that the federal government transfer four personal income tax points to them as compensation for termination of the 1972 revenue guarantee. Although the federal government felt that the program had fulfilled its original purpose, it offered one personal income tax point and the estimated cash equivalent of another point. These were to be added to the tax and cash contributions under the new funding arrangements for health care and post-secondary education. The offer was conditional on provincial agreement to integrate federal contributions for hospital care into EPF, and on settlement of all other outstanding issues. The provinces accepted the federal offer.

In the five-year period from 1977-78 to 1981-82, over \$2.8 billion will have been transferred to the provinces as compensation for the tax reform revenue guarantee. The distribution of this compensation among provinces is shown in Table 4.



**Table 4**
**Revenue Guarantee Compensation Under the Established Programs Financing Arrangements, Five-Year Period from 1977-78 to 1981-82<sup>(1)</sup>**

Province or Territory	Cash	Tax	Total
(millions of dollars)			
Newfoundland	42	16	58
Prince Edward Island	9	3	12
Nova Scotia	61	30	91
New Brunswick	51	22	73
Quebec	456	290	746
Ontario	571	476	1,048
Manitoba	74	42	116
Saskatchewan	72	40	112
Alberta	125	128	253
British Columbia	164	156	320
Provinces	1,625	1,203	2,828
Yukon	1	2	3
Northwest Territories	3	2	5
<b>Total</b>	<b>1,629</b>	<b>1,207</b>	<b>2,836</b>

Note: Data may not add owing to rounding.

<sup>(1)</sup> Excludes equalization associated with the revenue guarantee tax transfer.

## Positions of the Provinces

The way in which provincial governments have subsequently described this compromise indicates they themselves do not feel that the compensation for the 1972 revenue guarantee was meant to be used for financing health care and post-secondary education. The data included in the report on EPF issued by the premiers following their twenty-second annual conference last August further confirms this view. This report excludes compensation for the revenue guarantee in calculating, on page 8, the share of health insurance and post-secondary education program costs borne by the federal government. The same view was adopted by Justice Emmett Hall in his 1980 report on health programs. In his analysis of the federal contribution towards hospital and medical care insurance programs, Justice Hall stated that "the federal contribution does not include the two tax points attributable to the revenue guarantee negotiations".

## Views of the Parliamentary Task Force

The Parliamentary Task Force recognized that the revenue guarantee compensation could be viewed as an element of EPF arrangements distinct from provisions for the financing of health care and post-secondary education. The Task Force argued, however, that revised arrangements should apply this compensation to program financing. This would increase significantly federal funding for these programs.



## **The Federal Government's Perspective**

In retrospect, the federal government may have yielded too easily to provincial requests for compensation following termination of the 1972 revenue guarantee. That program had already been very generous to the provinces. Should the provinces continue to be compensated for the 1972 tax reform, 10 years after it has come to pass? This question is particularly relevant during the current period of expenditure restraint and at a time when the federal government is proposing tax changes which would increase provincial revenues. The government's view is that the compensation for the 1972 revenue guarantee should be discontinued.

## Chapter 4

### Income Tax Harmonization

Tax harmonization refers to the degree to which federal and provincial governments exercise their respective powers of taxation in a co-ordinated manner to promote consistency and equity in the tax system. In this way harmonization, in addition to preventing double taxation, helps to minimize economic distortions arising out of tax measures, simplifies procedures for taxpayers, encourages them to comply with tax laws, and reduces collection costs for governments.

Tax harmonization is particularly important in the individual and corporate income tax fields. Canada is fortunate that, over time, a high degree of harmonization has been achieved in these fields. This has not always been the case. The essential purpose of the financial clauses of the BNA Act of 1867 was to establish a harmonized tax system for the four original provinces, while ensuring that they would have sufficient revenues to discharge their constitutional responsibilities. But the addition of six provinces to the federation, the country's rapid development throughout most of its history, and the great depression of the 1930s, placed great strain on our original tax harmonization system. So much so that when the Rowell-Sirois Commission was asked in the 1930s to enquire into and report on federal-provincial fiscal relations, it found chaos in the tax system.

The Commission reported that the situation then existing regarding the taxation of corporations was complex "beyond belief". It found a maze of taxes which had grown "in a completely unplanned and unco-ordinated way" and which violated "every canon of sound taxation". The Commission deplored "... the inevitable inequity, lack of uniformity and lack of efficiency arising from the divided jurisdiction". It found that "... investments in different forms of business are taxed at different rates in the same province; investments in the same kind of business are taxed at different rates in different provinces; investments in business operating on a national scale are double and triple-taxed with no relation to earning power". As a result, this period has been aptly referred to as the "tax jungle" era.

Canada has come a very long way since the Rowell-Sirois Report. Canada has one of the most decentralized income tax systems in the world, yet one of the most harmonized. This would have been impossible with the unco-ordinated system of rates and exemptions that prevailed under the municipal, provincial and federal income tax systems which existed in the 1930s. An income tax system with a high degree of decentralization and a high degree of harmonization is a great achievement – perhaps one of the most remarkable accomplishments of Canadian federalism. The essential instrument of this harmonization has been the federal-provincial income tax collection agreements.

Under these agreements, introduced in 1962, each province legislates its own income tax and the federal government administers the provincial act and collects the tax, free of charge, if the province meets certain conditions. Originally, provincial income tax legislation was required to conform strictly with the federal *Income Tax Act*. This was accomplished through the use of a “model” provincial income tax act which mirrored the federal legislation. Since 1972, while participating provinces are still required to maintain a tax base which conforms to the federal one, flexibility to alter their systems has been greatly increased. For example, the requirement that provinces express their tax as a single percentage rate of federal tax has been eased and a variety of provincial tax credits and other special measures have been introduced.<sup>(1)</sup> The increased flexibility has been made available in response to provincial desires to use the income tax system to achieve their own social and economic goals and because of the growing importance to provinces of income tax revenue.

Collection agreements were signed in 1962 with all provinces except Quebec, but the agreement with Ontario covered only the individual income tax. An agreement was entered into with the Northwest Territories in 1978 and with the Yukon in 1980. Alberta began administering its corporation income tax in 1981.

The tax collection agreements have made a critical contribution to the achievement and maintenance of a high degree of harmony among the federal and provincial income tax systems. They enable taxpayers in most provinces to use only one tax form, thus reducing compliance costs. A single agency administers both federal and provincial acts, thus reducing collection costs. Uniformity of the tax base in participating provinces allows taxpayers to make economic decisions without having to take into account major differences among provincial tax systems. The use of a common allocation formula for apportioning income among provinces ensures that no element of income avoids tax or is taxed by more than one province. While some provinces do not participate in the tax collection agreements, they all use the same formula for allocating income by jurisdiction, effectively eliminating double taxation.

But income tax harmonization has come under increasing pressure in recent years, as a result of the more extensive use of the income tax system to pursue social and economic objectives. It has become apparent that the administrative efficiency brought about by the tax collection agreements could be significantly reduced, and basic harmonization endangered, if prudence and restraint are not exercised by taxing jurisdictions. As a result, in December 1980, at a meeting of finance ministers, the following guidelines were put forward to cover the administration of special provincial income tax measures under the agreements:

First, the use of a common tax base for the individual and corporate income tax must be maintained, and the federal government cannot undertake to administer credits or other features which would directly or indirectly alter this common definition. This requirement includes the use of the formula in the federal *Income Tax Act* to allocate the tax base among taxing jurisdictions.

---

<sup>(1)</sup> For a comprehensive listing of these see *Federal-Provincial Fiscal Arrangements in the Eighties*, a submission by the Minister of Finance and Deputy Prime Minister to the Parliamentary Task Force on the Federal-Provincial Fiscal Arrangements.



Second, the tax collection agreements cannot become a vehicle for the erection of barriers to interprovincial flows of investment, goods or services. For this reason, the federal government cannot undertake to administer income tax measures which would segment the national capital market and encourage taxpayers to restrict their investments to their province of residence or similarly impede movements of goods and services.

Third, measures must obviously be capable of being administered in a reasonably effective manner. This is important not only from the point of view of the efficiency of the administrative structure, but also in maintaining the credibility of the system in the eyes of taxpayers.

## **Positions of the Provinces**

Several provinces have recently announced their support for the concept of income tax harmonization and some have suggested extending co-operation to certain spending practices and tax fields other than income taxes.

The Minister of Finance of British Columbia, for example, stated in his March 1981 budget that it was necessary for governments in Canada to refrain from measures which could balkanize the economy and he stressed the need for standards or "codes of conduct" to be developed. Similarly, the Minister of Finance of Nova Scotia supported the idea of tax harmonization in his submission to the Parliamentary Task Force and expressed concern over growing tax competition among governments in Canada. The Provincial Treasurer of Ontario also noted in a 1981 budget paper that:

"...the question of tax harmonization and competition is being addressed as part of the fiscal negotiations. Innovative ideas are being examined, including a "Code of Tax Conduct" and the restructuring of the federal corporate tax abatement to ensure that there is at least a minimum level of "provincial" taxation.

Ontario supports this review. This minimizing of undue and unco-ordinated interprovincial competition for industry is as important to the maintenance of the common market as the elimination of explicit barriers to trade and the removal of overtly discriminatory aspects of the regulatory and spending practices of governments."

The Honourable Richard Hatfield, Premier of New Brunswick, noted the importance of the tax collection agreements and tax harmony in his submission to the Parliamentary Task Force. He said that:

"The Province of New Brunswick supports tax collection agreements and the concept of tax harmonization, particularly since this province cannot, because of its lower fiscal capacity, compete strongly with tax opportunities against wealthier areas.

We are concerned however, with the future of the tax collection agreements and tax harmonization, especially with regard to the corporate income tax where at least one other province has decided to opt out. In this regard New

Brunswick is prepared to discuss agreements with the federal and other provincial governments on a “code of conduct” in the operation of federal and provincial taxation systems as proposed by the Government of Canada.”

One can discern, however, significant differences in the degree to which provinces are concerned about tax harmonization. Provinces participating in collection agreements are bound by their harmonization features. They are therefore very much aware of the lack of explicit rules mutually agreed upon by all provinces, and of the potential consequences of competitive and discriminatory measures. The only collective statement of the provinces on tax harmonization is in the communiqué on federal-provincial fiscal arrangements issued by the conference of provincial finance ministers and treasurers held in June 1981:

“Ministers also discussed the need to maintain a harmonized system of taxation in Canada. It was agreed that all provinces should continue to promote harmonization in order to avoid double taxation of income and to limit the scope for potentially damaging tax competition. It was recognized that allowance must be made for flexibility so that governments can respond to provincial priorities.

Ministers reiterated their position that policies that discourage mobility could reduce the potential for economic development in all regions of the country. They agreed that tax harmonization must be considered within the wider context of enhancing the movement of people, investment and goods and services within the Canadian economic union.”

Some provinces are distinctly uncomfortable with certain recent developments in the corporate income tax field, and with the possibility of increased tax competition and barriers to mobility. But there is evidently a conflict between the aspiration of provinces for more fiscal autonomy and flexibility, and their fear that too much flexibility might result in a return to the “tax jungle” of earlier decades.

### **Views of the Parliamentary Task Force**

The Parliamentary Task Force concludes that it would be desirable to develop a “code of tax conduct” which, without prohibiting the federal government from using tax measures to pursue balanced national economic development, would impose a degree of self-restraint on the federal and provincial governments. The Task Force notes that such a code would not preclude the use of provincial government expenditures or regulatory devices to achieve particular economic or social objectives, but that it might at least help to maintain reasonable administrative and compliance costs.

The Task Force recommends that the tax collection agreements be continued, subject to implementation of the guidelines set out by the federal government. It also proposes the establishment of an intergovernmental committee of officials reporting periodically to ministers of finance on the state of the economic union. This committee would be concerned with the overall issue of fiscal harmonization and might consider the establishment of a broad “code of economic conduct” encompassing taxation, expenditure and economic regulation.

## **The Federal Government's Perspective**

The income tax system in Canada has evolved from the unco-ordinated "tax jungle" of the 1930s, through a period of substantial uniformity during the tax rental era of the 1940s and 1950s, to the present voluntary and more flexible arrangements. As noted earlier, there is now some pressure on the income tax collection system. Non-participating provinces have recently introduced or proposed measures which would have the potential to reduce the degree of tax harmonization now prevailing, particularly in the corporate income tax field. Interprovincial variations in tax rates have significantly widened over the past decade, and some provinces feel that continuation of this trend could result in unwarranted tax competition. The Parliamentary Task Force as well as several provinces have expressed concern over these developments and suggested that the pursuit of income tax harmonization may now require the income tax collection agreements to be supplemented by a new instrument, namely a "code of tax conduct".

The federal government shares some of the concerns expressed by provinces and the Parliamentary Task Force. The tax collection agreements can and should be maintained. The financial and administrative burden they impose on the federal government is worth bearing as long as the agreements continue to be instrumental in maintaining tax harmony. This, of course, requires provincial co-operation in accepting the basic harmonization principles outlined in October 1980. This will relieve part of the pressure on the agreements and protect their integrity. But the agreements will remain under pressure unless non-participating provinces also voluntarily adhere to these principles.

The area of most immediate concern is clearly the corporate income tax field, where the federal government faces a dilemma. Three of our largest provinces are now outside the agreements for the corporate income tax and they account for over 75 per cent of total corporate taxable income. Moreover, there are signs of increasing divergence by these non-participating provinces. They have reduced rates or introduced special incentives to attract industry. Some of the provinces bound by collection agreements may feel that they have to follow suit to maintain their competitive position, and seek additional flexibility under the agreements. The federal dilemma is that extending unlimited flexibility to participating provinces would considerably reduce the prevailing degree of tax harmony, while restricting flexibility could drive some provinces out of the agreements and possibly compound the problem. The withdrawal of another large province from the agreements thus would have serious implications for corporate income tax collection arrangements with the remaining provinces.



## Chapter 5

### The Proposals of the Government of Canada

In formulating its proposals for revision to the federal-provincial fiscal arrangements, the Government of Canada has carefully considered the positions expressed by provincial governments. The government has also reviewed the report of the Parliamentary Task Force and found its arguments in support of certain changes persuasive and consistent with many of its own conclusions.

The proposals outlined in this chapter will be discussed with the provinces over the coming months with a view to incorporating them in amendments to the *Fiscal Arrangements Act*. The financial implications of these proposals, as well as the impact on provincial revenues of tax changes proposed in the budget, are assessed in Chapter 6.

### Fiscal Equalization

*The Government of Canada proposes that, beginning April 1, 1982, an improved formula be used to determine fiscal equalization payments. This formula would measure the fiscal capacity of all provinces on a comprehensive basis and set the standard of equalization by reference to the fiscal capacity of the province of Ontario.*

In framing its proposals for an improved equalization formula, the federal government has developed a set of criteria to which any formula should conform:

- Payments should make it possible for all provinces to provide their residents with a reasonable level of public services at reasonable levels of taxation.
- Payments should be distributed according to financial capacity, with all provinces treated on a comparable, non-discriminatory basis.
- The overall level of payments generated by the formula should be reasonably stable and predictable from year to year.
- The formula should remain sensitive to variations over time in the fiscal capacity of each province so that the revenues of any recipient province after equalization will not exhibit marked year-to-year irregularity.

These criteria have led the government to the conclusion that the equalization formula should be based upon as comprehensive a measure of fiscal capacity as possible. Moving to a formula with comprehensive coverage, however, requires reconsideration of the standard to which the capacity of financially disadvantaged provinces should be raised. The government believes that an appropriate standard could be established by reference to the fiscal capacity of the province of Ontario.

The foregoing suggests a fiscal equalization formula with the following elements:

- The revenues to be taken into account in the formula would consist of: all provincial-local revenues that are now subject to equalization, all provincial revenues from natural resource revenues that are presently excluded, and all local revenues from taxation presently excluded, i.e., taxes levied for municipal purposes.
- Fiscal capacity in respect of these revenues would be measured by means of a representative tax system, using measures essentially similar to the ones currently used to classify revenues and define population and tax bases.
- The level of equalization would be determined by reference to an “Ontario standard”. If any province has a lower per-capita yield from the representative tax system than Ontario, it would be entitled to an equalization payment to make up the difference.
- The provision which now prevents any province from receiving equalization if its personal income per capita is regularly above the national average would be removed.
- The provision which now prevents equalization in respect of natural resource revenues from exceeding one-third of total equalization would be removed.
- A provision would ensure that total equalization payments would not grow more rapidly than the gross national product.

A formula embodying the above proposals would have major advantages. It would provide for a more comprehensive measurement of fiscal capacity in respect of provincial-local revenues – indeed, the most comprehensive measure ever used. It would provide a generous, but not excessive, standard of equalization that would conform to the fundamental aspirations of Canadians for a reasonable level of provincial and local public services.

The proposed formula would still not take direct and explicit account of provincial expenditure needs. The government recognizes that it may be desirable eventually to change the equalization formula to do this. However, such a change requires careful and detailed studies. The government intends to do some work in this area and invites provincial governments and interested members of the academic community to initiate studies as well. Such studies are fraught with theoretical and practical difficulties. There is no prospect that an operational expenditure-based standard could be incorporated in the next set of arrangements.

## Fiscal Stabilization

*The Government of Canada proposes that the fiscal stabilization program be renewed on April 1, 1982 in its present form but without a termination date.*

The existing fiscal stabilization program should be renewed without change, except that the legislation should no longer provide for a termination date. This would indicate the long-term commitment of the government to this program and prove beneficial to provinces when they raise money on capital markets.

## Established Programs Financing

As the earlier discussion has indicated, EPF arrangements are not without problems. Federal ability to enforce basic health standards and to influence post-secondary education development has been far less than expected. Federal contributions per capita have become more nearly equal than under the previous cost-sharing arrangements but are still subject to some variations. And the element of compensation for termination of the 1972 revenue guarantee built into EPF at the request of the provinces has significantly raised the costs of the arrangements.

Consequently, the government proposes four major changes. Three of the proposals relate to funding for health care and post-secondary education and the other to the revenue guarantee compensation.

### Funding of Health Care and Post-Secondary Education

#### **Equal Contributions to all Provinces**

*The Government of Canada proposes that, beginning April 1, 1982, federal contributions to all provinces for established programs financing be equal per capita.*

Under the cost-sharing regime which preceded EPF, those provinces which could afford the most expensive programs tended to receive the most assistance from the Government of Canada. The EPF has substantially improved the situation by making federal contributions more nearly equal per capita. However, the tax transfer (even after equalization) remains more advantageous to some provinces than to others. Transition payments were added to EPF to correct this inequality at least in part. But full adjustment of the value of the tax transfer to the level of the province with the highest yield would be extremely expensive and quite unnecessary, in view of the already high program standards prevailing in all parts of Canada.

The Parliamentary Task Force has examined this issue and recommended that cash payments be computed in a way that would lead to equal per-capita federal contributions, regardless of variations in provincial tax



yields. This should not have any impact on program standards in health care and post-secondary education, since it would not reduce the value of transfers to provinces with below-average or average incomes. The government therefore accepts the conclusion of the Task Force that this is an appropriate adjustment to make in future EPF contributions.

### **Clarification and Enforcement of National Standards for Health Care**

*The Government of Canada proposes that the national standards for health care be clarified and an effective mechanism for their maintenance developed, in consultation with the provinces, for incorporation in new federal legislation by March 31, 1983.*

*The government considers it essential that the national system of prepaid health care developed since the Second World War be maintained. Within the past two years both the Hall Commission and the Parliamentary Task Force have examined the system and found it fundamentally sound. However, both examinations have stressed the need for clarification of the basic principles of the system and for a mechanism which would ensure that those principles are maintained. These "basic principles" or "national standards" include portability of benefits, comprehensiveness of services, reasonable access to those services on uniform terms and conditions, universality of coverage and public administration.*

The Minister of National Health and Welfare has already advised her provincial colleagues of her intention to begin discussions with the provinces on the clarification of the national standards. There is every reason to believe that federal-provincial agreement can be reached quickly. The premiers reaffirmed their acceptance of these basic principles at their conference in Victoria. Consequently, the government is not proposing any changes at this time in the financial arrangements for health care.

### **New Federal-Provincial Arrangements for the Financing of Post-Secondary Education and Human Resources Development**

*The Government of Canada proposes that new federal-provincial arrangements for the financing of post-secondary education and human resources development be devised, in consultation with the provinces, for incorporation in new federal legislation by March 31, 1983.*

The government is of the view that existing federal-provincial arrangements for the financing of post-secondary education are not consistent with the country's present or future needs. Because of provincial jurisdiction over education, these transfers have in effect been unconditional. This was not an important issue when the main priority of both orders of government was the expansion and improvement of a national system of post-secondary educational institutions to which all Canadians would have access. However, social and economic circumstances have changed in recent years. The institutional infrastructure is now in place, and the growth in student population has abated.

Canada's economic development depends increasingly on our ability to make the most effective use of our human resources. This will require better co-ordination of higher education and related activities. Federal support for human resources development should accordingly be reassessed. The issue is no longer simply growth and program expansion, but the focus and direction required to restore and maintain the vitality of Canada's economy. Concerted and sustained efforts are required to avoid university and college graduates finding themselves unemployed because of an over-supply of their particular skills, while industrial expansion is hampered by shortages of other skills. Although regional concerns remain important, long-term planning for the country as a whole has become vital, and the federal government has national responsibilities in this regard which cannot be ignored. Otherwise, potential waste through duplication and wasteful competition could impede efforts to accelerate growth of the Canadian economy.

Recognition of these emerging needs led to the inclusion, in the *Fiscal Arrangements Act*, of a provision for federal-provincial policy discussions on the future direction of post-secondary education. Unfortunately, the provinces have refused to engage in such discussions in the past five years.

The government believes that new federal-provincial arrangements for the joint financing of post-secondary education and human resources development are urgently needed. Accordingly, the Secretary of State and the Minister of Employment and Immigration will pursue consultations with the provinces to develop new and more effective federal-provincial arrangements in these fields. With co-operation and goodwill on both sides, better programs can be jointly developed and put in place. However, should no satisfactory progress be made by March 31, 1983, the government could freeze future per capita EPF cash transfers for post-secondary education at the 1982-83 level.

### **Compensation for Termination of the 1972 Revenue Guarantee**

*The Government of Canada proposes that, beginning April 1, 1982, compensation for the 1972 revenue guarantee program be discontinued.*

The revenue guarantee was introduced in 1972 as a five-year transition program to help the provinces adjust to the income tax reform introduced in that year. When the federal government announced that the program would expire as intended on March 31, 1977, the provinces asked for four points of personal income tax in compensation. The federal counter-proposal was an increase of one point of the EPF personal income tax transfer (from 12.5 to 13.5 points) and the cash equivalent of a second point. This adjustment was to settle the question of the revenue guarantee and other outstanding issues.

The revenue guarantee compensation was never intended to finance health care and post-secondary education programs. The provinces have consistently argued that it should not be taken into account in computing the federal contribution for these programs. Indeed, the communiqué on fiscal arrangements issued by the premiers following their twenty-second annual conference excluded all transfers relating to the revenue guarantee compensation from its calculations. Removal of this element is a fiscal adjustment that would not lower the level of federal support for these basic social programs.

## Fiscal Harmonization

The co-operative exercise of taxing and spending powers in Canada compares favourably with that of any other federation. However, an effort must be made to avoid discriminatory and disruptive measures which, if unchecked, could detract from our accomplishments to date and impede the effective operation of the Canadian economic union. The increasing differences among federal and provincial income tax systems are only one of a broad range of fiscal harmonization issues which have emerged in recent years. Other issues of concern to various jurisdictions include tax competition through rate cutting, the effect of some tax measures on other governments' tax bases, the tax status of enterprises owned by governments, and industrial subsidies which have an effect equivalent to discriminatory tax measures. The government believes that these issues should be jointly examined by the two orders of government.

*The Government of Canada proposes consultations with all provinces to examine fiscal harmonization issues and develop, as required, mechanisms to resolve them.*

The pressures and problems recognized by many have not yet reached such proportions as to balkanize the Canadian economy, but such an outcome is possible and must be avoided. All governments must be prepared to pursue fiscal harmonization to maintain the economic union, while respecting the constitutional responsibilities and fiscal autonomy of both orders of government. This might eventually be achieved by negotiation of an intergovernmental agreement on fiscal harmonization, such as the "code of tax conduct" proposed by the Parliamentary Task Force and a number of provincial governments. To assist in this endeavour, I invite the views and suggestions of all interested parties: provinces, academics and the business community.

## Income Tax Harmonization

Because of the number and complexity of the issues involved in fiscal harmonization, attainment of our objective could take some time. While that co-operative effort is progressing, we should strengthen the tax collection agreements, the only formal instrument we have to maintain income tax harmonization.

*The Government of Canada proposes to continue to administer the tax collection agreements in conformity with guidelines regarding administrative feasibility, uniformity of income tax bases and the avoidance of income tax barriers to interprovincial investment flows.*

The provinces, like the federal government, not only rely on income taxes as revenue sources but use them as instruments of social and economic policy. Since the early 1970s, the government has therefore accommodated a significant number and variety of provincial income tax measures. However, it was noted that an equally important objective of the agreements was to prevent distortion which could undermine the efficient operation of the Canadian economy and that, for this reason, it would be necessary to proceed cautiously.



Recent developments have shown that this caution was warranted. Unavoidably, the Canadian income tax system has become more complex, and uniformity among federal and provincial income tax structures has been reduced. The collection agreements have remained an effective mechanism for maintaining harmony in the national income tax system, but this has not always been achieved easily. Some of the tax measures proposed by the provinces had potentially harmful implications for the national economy, and the onus of pronouncing on their acceptability has been placed on the federal Minister of Finance. It has become apparent that without a common understanding by all participants on the underlying principles of harmonization, the collection agreements system could become unmanageable.

It was for this reason that in December 1980 guidelines were proposed to facilitate the administration of the agreements. These guidelines are set out in Chapter 4. Since then, none of the income tax measures proposed by provinces for federal administration have come into conflict with these guidelines. While this may indicate that the guidelines are acceptable, explicit recognition of them by participating provinces is sought to strengthen the agreements and preserve their effectiveness as an instrument of harmonization.

As noted in Chapter 4, the capacity of the collection agreements to maintain income tax harmonization is limited by the fact that Quebec does not participate in the system at all and that Ontario and Alberta administer and collect their own corporate income taxes. Harmonization issues are of particular concern in the corporate income tax field, since three provinces representing 75 per cent of the tax base are unconstrained by the collection agreements. Competitive and discriminatory tax measures by non-participating provinces would put pressure on participating provinces to follow suit. Concerted action is needed to ensure that basic harmonization principles apply to all provinces. Non-participating provinces are, therefore, invited to abide by the basic principles of income tax harmonization which are embodied in the collection agreements.

*The Government of Canada invites provinces not participating in the tax collection agreements to abide by the principles of income tax harmonization underlying the guidelines applicable to these agreements.*

## Chapter 6

### Financial Implications of the Proposals

The Government of Canada has two financial objectives in the current revision of the fiscal arrangements. The first is to maintain an adequate level of federal support for public health care and post-secondary education programs and, through equalization, all basic provincial services. The second objective is to achieve that degree of restraint in the growth of transfers to provinces which applies broadly to federal expenditures and which is essential for the success of the budget's economic strategy.

An important responsibility of the Government of Canada is to maintain a fiscal climate in which the Canadian economy can be as productive and efficient as possible. As the budget indicates, this responsibility now requires that the federal deficit be further reduced through higher taxation and slower growth of federal spending. The social costs of such restraint could be excessive, however, if it were not tempered with equity. For this reason, much of the federal government's additional revenue will be raised by ending measures which have been advantageous to relatively few taxpayers with high incomes. Most taxpayers will also benefit from the rate reductions announced in the budget. On the expenditure side, the federal government is determined to keep the increase in its total spending in line with the underlying growth of the economy. There will be no cutbacks in basic federal programs helping those Canadians most in need, but little net new funding will be available in areas of direct federal responsibility.

The financial implications of the government's proposals should be assessed against this background. The budget strategy has two distinct and partly offsetting effects on the financial positions of the provinces. On the one hand, discontinuation of one component of current fiscal arrangements – compensation for the 1972 revenue guarantee – will reduce the growth of provincial revenues from federal transfers; on the other, broadening the income tax bases will increase provincial tax receipts and the associated equalization.

As a result, the proposed federal-provincial fiscal arrangements should require only marginal adjustments in the fiscal stance of provincial governments. The government has renewed its commitment to ensure, through fiscal equalization, that all provinces have the means to provide the high level of public services Canadians have come to expect. It has maintained federal support for health care, on the understanding that provincial programs will meet national standards. It has also proposed the negotiation of new and more effective federal-provincial arrangements for the financing of post-secondary education and human resources development.

The projections and estimates presented in this chapter indicate how the government's proposals would work. They are consistent with the economic

and fiscal assumptions of the budget. The projections may have to be revised as new information becomes available. Indeed, one of the purposes of forthcoming federal-provincial consultations will be to review these projections and, if required, incorporate revisions based on new information provided by the provinces.

The financial implications of the proposals are examined under four headings: continuation of equalization payments under an improved formula, maintenance of federal support for health care and post-secondary education, increases in provincial revenues arising from budget tax changes and federal savings resulting from discontinuation of compensation for the 1972 revenue guarantee and other adjustments in calculating EPF contributions. The combined effects of provincial revenue increases and proposed federal savings will then be summarized.

## **Continuation of Equalization Under an Improved Formula**

The Government of Canada proposes to continue equalization payments to financially disadvantaged provinces. Future payments would be determined by an improved formula based on a more comprehensive measure of provincial fiscal capacity and an Ontario standard. Provinces whose per capita capacity to raise revenues at average rates of taxation is below that of Ontario would receive payments raising them to that level.

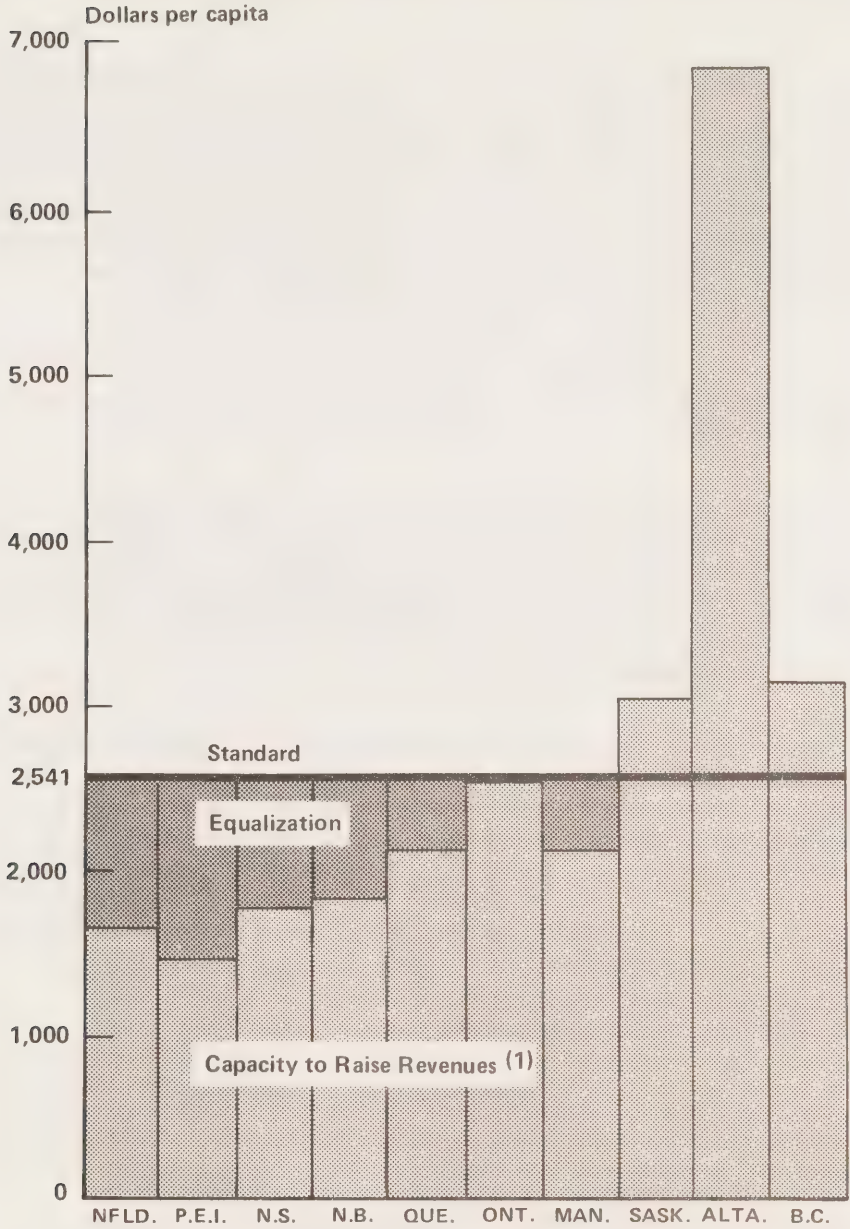
Chart 8 illustrates how the revised formula would work in 1982-83. It is similar to Chart 6 in Chapter 2. The fiscal capacity of each province is represented by a vertical bar, the equalization standard by a horizontal line, and provincial equalization payments by the shortfall, if any, of fiscal capacity below the standard. On a per capita basis, fiscal capacity ranges from \$1,480 in Prince Edward Island to \$6,861 in Alberta. Ontario's per capita fiscal capacity is estimated at \$2,541: this sets the standard to which all provinces with lower fiscal capacity would be raised. Six provinces would receive equalization payments: Newfoundland, Prince Edward Island, Nova Scotia, New Brunswick, Quebec and Manitoba.

Table 5 provides estimates of payments to these six provinces, from 1982-83 to 1986-87, under the proposed formula. Total payments would escalate from \$4,559 million in 1982-83 to \$7,014 million in 1986-87. The amounts are based on the projected revenues of the ten provinces for each source in the representative tax system, and projected population and tax base shares for each province. The tax base shares are those available as of October 1981, adjusted if appropriate for the effects of projected changes in provincial population shares. The projection of provincial income tax revenues takes account of federal tax changes announced in the budget. Only for 1982-83 has it been necessary to adjust the annual increase in total payments so that it would not exceed the growth rate of GNP, and to scale estimated payments to individual provinces accordingly.



Chart 8

**HOW EQUALIZATION WOULD WORK WITH AN  
ONTARIO STANDARD (1982 - 83)**



(1) Comprehensive measure of fiscal capacity which includes all provincial revenues from natural resources and all local government revenues from taxation.

Source: Department of Finance.

**Table 5**  
**Estimates of Equalization Payments Under the Proposed Formula,**  
**1982-83 to 1986-87**

Fiscal Year	Nfld.	P.E.I.	N.S.	N.B.	Que.	Man.	Total
(millions of dollars)							
1982-83 <sup>(1)</sup>	513	128	637	497	2,390	394	4,559
1983-84	585	147	733	568	2,720	449	5,202
1984-85	651	163	821	631	3,020	500	5,786
1985-86	719	181	913	697	3,332	551	6,392
1986-87	788	199	1,008	764	3,650	606	7,014
(dollars per capita)							
1982-83 <sup>(1)</sup>	876	1,032	743	700	377	382	
1983-84	993	1,177	849	795	427	435	
1984-85	1,097	1,306	943	877	472	484	
1985-86	1,203	1,438	1,040	960	518	532	
1986-87	1,309	1,577	1,139	1,044	565	583	

<sup>(1)</sup> Payments adjusted so that their total will not have increased more rapidly than the growth rate of GNP from a 1981 base.  
 Note: Data may not add due to rounding.

Total payments would grow at an average annual rate of about 11.4 per cent. The projected growth rates of payments are closely similar for the six provinces. In absolute terms Quebec would receive the bulk of payments (approximately one-half) as a result of its large population, but in per capita terms the Atlantic provinces would continue to receive the largest amounts.

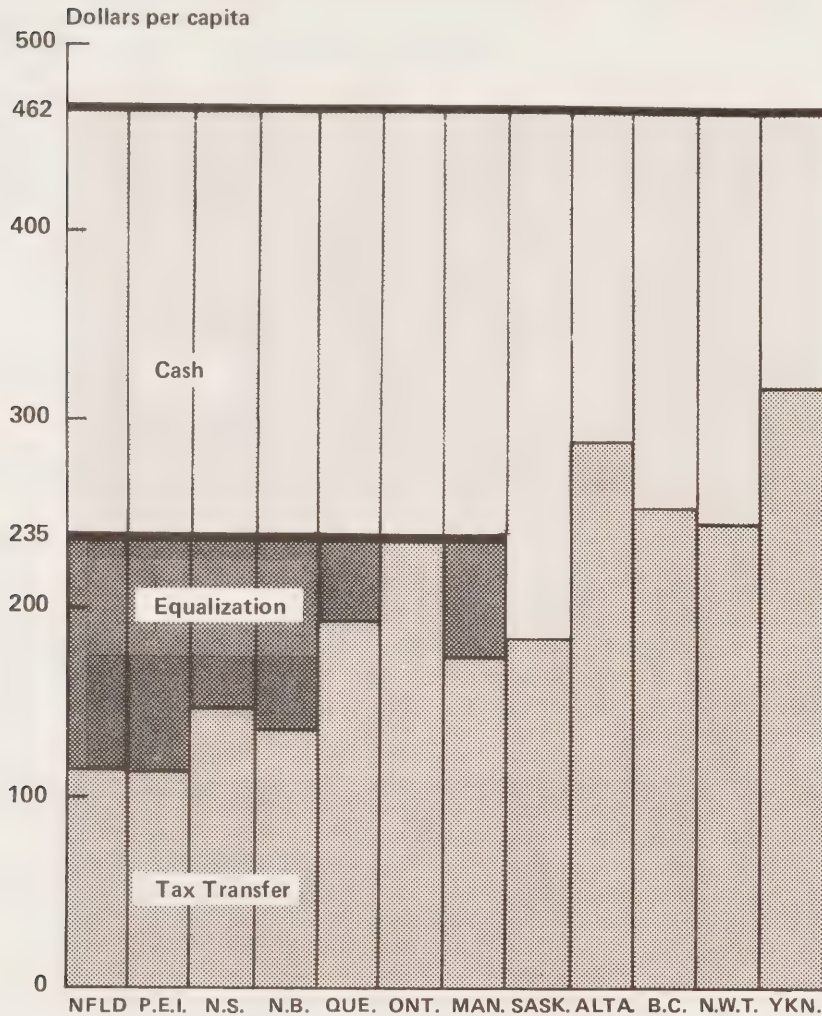
## **Maintenance of Federal Support for Health Care and Post-Secondary Education**

The government proposes that federal support for health care and post-secondary education be continued, subject to one modification: beginning April 1, 1982, federal contributions to all provinces would be equal per capita.

Chart 9 illustrates how federal contributions would be calculated for fiscal year 1982-83. It is estimated that the per capita value of federal contributions to the hospital insurance, medicare, and post-secondary education programs in 1975-76, escalated to 1982-83 by the trend growth of GNP, would be \$462. This amount would constitute the federal contribution per capita and determine the height of the vertical bar for each province or territory, since federal contributions to all would be equal. The shaded area of each vertical bar shows the per capita value of the tax transfer to each province; it ranges from \$114 in Prince Edward Island to \$316 in Yukon. The checkered area represents the associated equalization. The proposed equalization formula would raise the per capita value of the tax transfer to \$235 in the six recipient provinces. The EPF cash payments would then bring the per capita federal contribution in each province up to the specified level of \$462. An additional payment of \$33 per capita for extended health care would continue to be made to each province.

Chart 9

# HOW EPF CONTRIBUTIONS WOULD BE DETERMINED UNDER REVISED ARRANGEMENTS (1982 - 83)



*Note:* Equalization associated with the EPF tax transfer is paid under the equalization program. Part of Quebec's basic cash entitlement takes the form of a tax abatement under contracting - out arrangements. This chart does not show the amount of \$30 per capita which would be paid to all provinces in 1982-83 for Extended Health Care.

*Source:* Department of Finance



Table 6 provides estimates of EPF contributions for health care and post-secondary education from 1982-83 to 1986-87 under the proposed arrangements. These estimates do not include the equalization associated with EPF tax transfers, since those amounts are included in the estimates of total equalization payments in Table 5. It has been assumed that a federal-provincial agreement on national health standards and their enforcement will be negotiated. While federal support for post-secondary education and human resources development after March 31, 1983 should reflect the new federal-provincial arrangements to be negotiated by that date, no attempt has been made to anticipate what they might be. Federal support for health care and post-secondary education has, therefore, been estimated for all fiscal years on the basis of the proposals outlined in Chapter 5. Contributions would escalate from \$11.5 billion in 1982-83 to \$19.1 billion in 1986-87, at an average annual rate of 13.4 per cent.

**Table 6**  
**Estimated Federal Contributions for Health Care and**  
**Post-Secondary Education Under Established Programs**  
**Financing Arrangements, 1982-83 to 1986-87<sup>(1)</sup>**

Province or Territory	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
(millions of dollars)					
Newfoundland	221	250	287	326	366
Prince Edward Island	47	53	60	68	76
Nova Scotia	352	398	456	518	581
New Brunswick	282	320	367	417	469
Quebec	2,882	3,246	3,696	4,179	4,679
Ontario	4,304	4,851	5,521	6,243	6,993
Manitoba	449	503	572	646	722
Saskatchewan	490	554	633	718	807
Alberta	1,102	1,272	1,483	1,715	1,963
British Columbia	1,370	1,566	1,810	2,075	2,349
All Provinces	11,498	13,014	14,885	16,905	19,007
Yukon	22	26	30	35	40
Northwest Territories	11	13	15	17	20
Total	11,531	13,052	14,930	16,957	19,066

<sup>(1)</sup> Excludes equalization associated with tax transfers.

Note: Data may not add due to rounding.

## Increases in Provincial Revenues Arising from Budget Tax Changes

The tax changes proposed in the budget are designed to reduce the federal deficit and make the income tax system more equitable. The income taxes of provinces and territories participating in tax collection agreements will automatically increase as a result of these changes. Those who collect their own taxes and make parallel changes in their tax bases will obtain similar increases. If all maintain their present rates and parallel federal tax base changes, their income tax revenues will increase by about \$3.6 billion over the next five fiscal years. Federal tax changes will also bring about an increase in provincial and territorial revenues of some \$42 million in 1981-82, the final year of the current

arrangements. All such additional tax revenues are subject to equalization, which will further increase provincial receipts by about \$158 million from 1981-82 to 1986-87. These revenue increases should substantially offset the proposed reduction in the growth of cash transfers to provinces. Table 7 provides estimates of the impact of budget tax changes for the current and the next five fiscal years. A breakdown of total amounts by province and territory is provided in the Appendix.

**Table 7**  
**Estimated Increase in Provincial and Territorial Revenues from Tax Changes**  
**Proposed in the Budget, 1981-82 and 1982-83 to 1986-87**

Year	Income taxes <sup>(1)</sup>	Associated equalization	Total
(millions of dollars)			
1981-82	42	5	47
1982-83	1,078	6 <sup>(2)</sup>	1,084
1983-84	753	29	782
1984-85	578	42	620
1985-86	620	43	663
1986-87	561	33	594

<sup>(1)</sup> Estimates of tax revenue increases for provinces and territories participating in tax collection agreements automatically reflect both base and rate changes in federal income taxes. Estimates for non-participating provinces assume that they will parallel federal base changes and maintain their current rates.

<sup>(2)</sup> The amount of associated equalization in 1982-83 reflects the application of the GNP growth factor.

## Savings by the Federal Government

Savings by the federal government would arise from two changes: ending compensation for the 1972 revenue guarantee, and making EPF contributions to all provinces and territories equal per capita.

The reasons for discontinuing compensation for the 1972 revenue guarantee have been discussed in Chapter 3, but might usefully be summarized here:

- the original purpose of the program has vanished;
- the provinces treat this compensation as part of their general revenues, not as transfers to be used specifically for health care or post-secondary education; and
- current economic circumstances call for fiscal restraint.

Table 8 provides estimates of the savings which would be achieved by implementation of this proposal. Over the five-year period beginning April 1, 1982, reductions in federal payments would range from \$818 million in 1982-83 to \$1,336 million in 1986-87.

Savings averaging \$75 million a year would also occur because EPF contributions to all provinces and territories would be made equal per capita, by

taking into account the full value of the tax transfer to each province in determining the cash payment. Estimates of these savings are included in Table 8. Total savings from both changes would amount to about \$5.7 billion over the five-year period. A breakdown of these savings by province and territory is provided in the Appendix.

**Table 8**  
**Estimated Savings by the Federal Government**  
**1982-83 to 1986-87**

Fiscal Year	Removal of compensation for 1972 revenue guarantee	Making all EPF contributions equal per capita	Total savings
(millions of dollars)			
1982-83	818	97	915
1983-84	922	85	1,007
1984-85	1,050	71	1,121
1985-86	1,190	64	1,254
1986-87	1,336	57	1,393
Total	5,316	374	5,690

### **Net Impact on Provincial and Territorial Revenues of Budget Tax Changes and Proposed Savings by the Federal Government**

The expenditure plan presented in last year's budget provided for savings in transfers to provinces and territories of about \$500 million in 1982-83 and \$1 billion in 1983-84 and subsequent years. The government is still of the view that savings of this order are required to achieve its overall budget strategy and, in particular, to reduce the federal deficit. It has nevertheless considered carefully the representations made by the parliamentary task force and provincial governments that such savings, if they had to be fully absorbed by provincial treasuries, might reduce the overall level of funding for health care and post-secondary education. Securing the planned savings mainly through removal of the 1972 revenue guarantee compensation should largely preclude this eventuality, since these transfers were not designed to finance health and education. In addition, the increased revenues which all provinces will obtain as a result of budget tax changes should offset much of the proposed reductions in federal transfers.

Estimates of the net impact of these reductions in transfers and revenue increases on provincial finances from 1982-83 to 1986-87 are presented in Table 9. Two points might be noted. First, federal tax changes would bring about an increase in provincial and territorial revenues of \$47 million in 1981-82, without any corresponding reduction in federal transfers. Second, the revenues of provincial and territorial governments are estimated to increase by over \$1 billion in 1982-83 as a result of these tax changes, thus offsetting the proposed reduction of \$915 million in transfers from the federal government and leaving them with a net improvement in their financial position of about \$169



million. Only from 1983-84 onward would the combined impact of the proposed reduction in transfers and revenue increases turn negative. Moreover, the amounts would be distributed over the years in a way that should give most provincial governments time to make whatever adjustments they may deem appropriate.

**Table 9**  
**Net Impact on Provincial and Territorial Revenues of Budget**  
**Tax Changes and Proposed Savings by the Federal Government**

Fiscal Year	Estimated increase in provincial revenues (Table 7)	Estimated savings by federal government (Table 8)	Net impact on provinces and territories
		(millions of dollars)	
1981-82	+47	—	+47
1982-83	+1,084	—915	+169
1983-84	+782	—1,007	—225
1984-85	+620	—1,121	—501
1985-86	+663	—1,254	—591
1986-87	+594	—1,393	—799
Total	+3,790	—5,690	—1,900

As shown in Table 9, the federal treasury would be able to achieve cumulative savings of the order of \$5.7 billion over the five-year period, but the estimated \$3.8 billion increase in provincial revenues resulting from budget tax changes would lower the net cumulative impact of these savings on provincial treasuries to about \$1.9 billion. A breakdown of this amount by province and territory is provided in the Appendix.

## Conclusion

During the five-year period ending in 1981-82, the Government of Canada will have transferred to the provinces about \$61.1 billion under equalization and EPF arrangements, including the 1972 revenue guarantee compensation. During the coming five-year period, the government proposes to transfer about \$104.3 billion to the provinces under revised fiscal arrangements. Estimates for all years are presented in Table 10. Federal transfers to provinces and territories under the proposed arrangements are estimated to grow at an average annual rate of 12.8 per cent.

As shown in Chart 10, Quebec would continue to receive the largest share of equalization and EPF transfers because of its large population and relatively low fiscal capacity: over the five-year period from 1982-83 to 1986-87, it would receive about \$34 billion, or one-third of the total. Ontario, which is entitled only to EPF transfers, would receive the second largest share of federal transfers because it is the most populous province. The Atlantic provinces and Manitoba would be entitled to both equalization and EPF transfers, their shares of the total reflecting their respective population and fiscal capacity. Saskatchewan,

**Table 10**  
**Federal Transfers to Provinces Under Existing Arrangements, 1977-78 to 1981-82, and Under Proposed Arrangements, 1982-83 to 1986-87**

	Equalization	EPF	Total
	(millions of dollars)		
Existing Arrangements			
1977-78	2,573	6,871	9,444
1978-79	2,907	7,872	10,779
1979-80	3,343	8,940	12,283
1980-81	3,544	9,941	13,485
1981-82	3,985	11,131	15,116
Total	16,352	44,755	61,107
Proposed Arrangements			
1982-83	4,559	11,498	16,057
1983-84	5,202	13,014	18,216
1984-85	5,786	14,885	20,671
1985-86	6,392	16,905	23,297
1986-87	7,014	19,007	26,021
Total	28,953	75,309	104,262

Note: Data may not add due to rounding.

Alberta and British Columbia would not receive equalization, since their per capita fiscal capacity is much higher than that of Ontario, but would benefit from equal per capita federal contributions under EPF.

It is the Government of Canada's view that transfers of this magnitude should enable all provinces to maintain essential public services, including health care and post-secondary education.

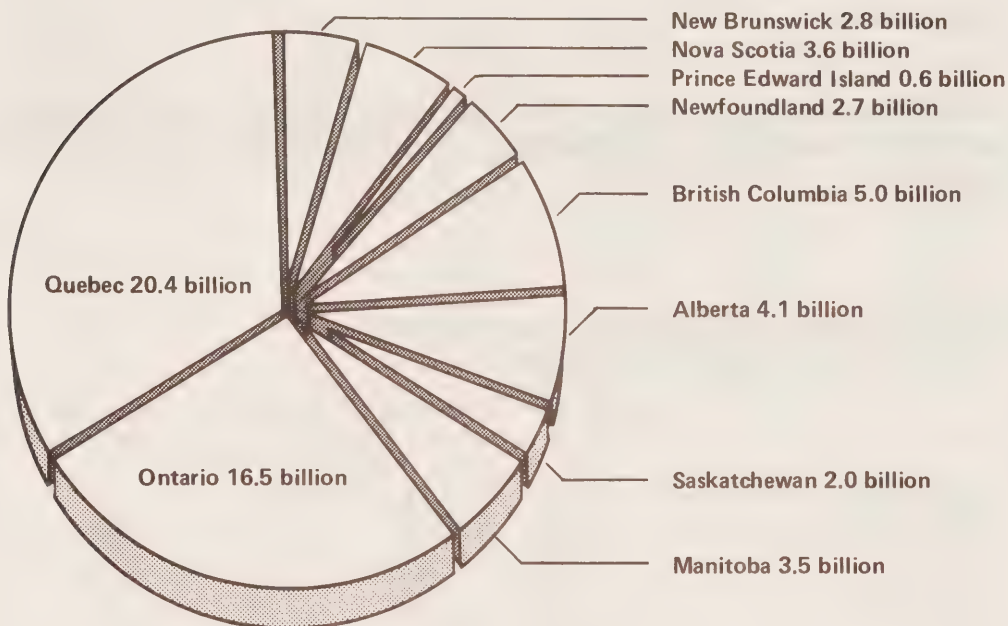


Chart 10

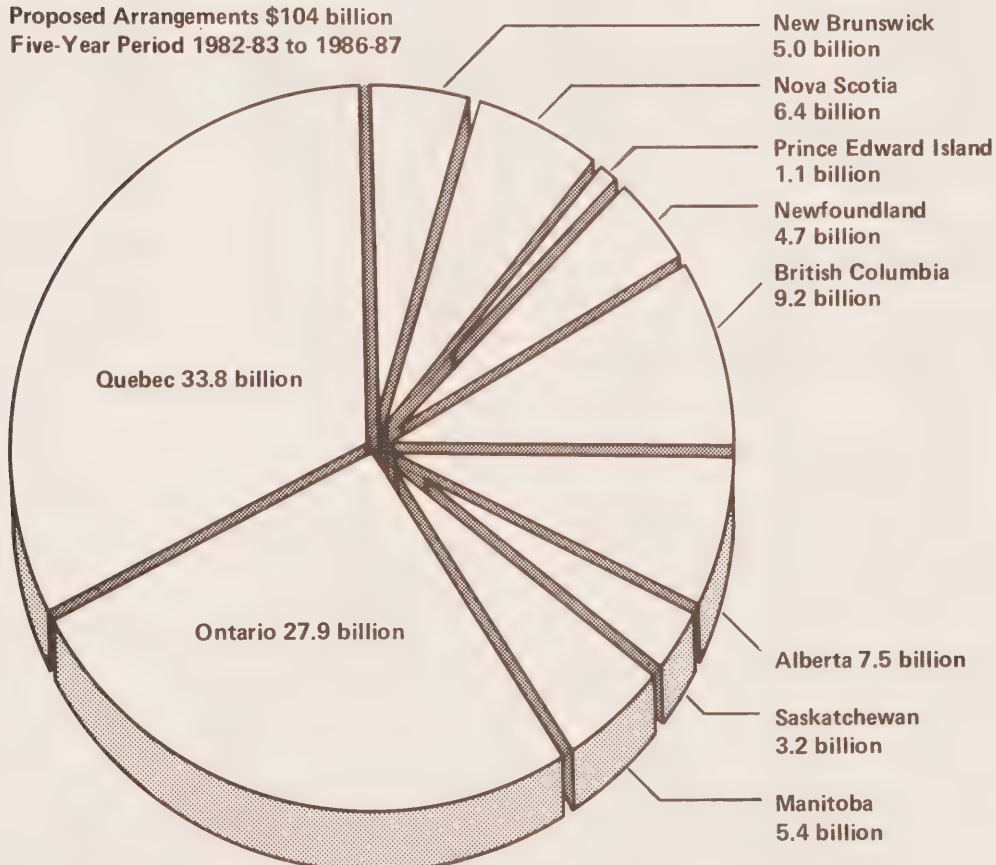
## FEDERAL TRANSFERS TO PROVINCES UNDER EQUALIZATION AND ESTABLISHED PROGRAMS FINANCING

Current Arrangements \$61 billion

Five-Year Period 1977-78 to 1981-82



Proposed Arrangements \$104 billion  
Five-Year Period 1982-83 to 1986-87



Source: Current arrangements — Table 1; proposed arrangements — Tables 5 and 6.

## Appendix

### Estimated Effect by Province and Territory of Budget Tax Changes, 1982-83 to 1986-87 and Proposed Savings by the Federal Government, 1982-83 to 1986-87

**Table A-1**  
**Estimated Increases in Provincial and Territorial**  
**Revenues from Budget Tax Changes**

	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
	(millions of dollars)				
Newfoundland	11.7	10.9	9.8	9.6	7.4
Prince Edward Island	2.0	1.9	2.1	2.2	1.8
Nova Scotia	26.6	23.8	21.7	22.5	19.4
New Brunswick	13.6	11.5	11.8	11.7	9.2
Quebec	334.4	283.2	280.1	315.4	315.5
Ontario	304.5	180.5	94.3	98.8	63.3
Manitoba	40.9	29.9	24.1	26.2	22.5
Saskatchewan	46.8	31.7	26.6	30.0	27.7
Alberta	156.4	107.0	77.1	73.5	63.9
British Columbia	144.9	100.1	71.9	72.8	62.5
All Provinces	1,081.9	780.5	619.4	662.7	593.3
Yukon	0.4	0.1	-0.1	-0.2	-0.5
Northwest Territories	1.2	0.9	0.5	0.5	0.5
Total	1,083.5	781.5	619.8	663.0	593.3

Note: Data may not add due to rounding.

**Table A-2****Estimated Impact of Proposed Federal Savings  
on Provincial and Territorial Revenues, 1982-83 to 1986-87**

	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
	(millions of dollars)				
Newfoundland	-19.5	-22.0	-25.1	-28.3	-31.7
Prince Edward Island	-4.1	-4.6	-5.3	-5.9	-6.6
Nova Scotia	-28.7	-32.3	-36.8	-41.7	-46.7
New Brunswick	-23.7	-26.7	-30.5	-34.5	-38.7
Quebec	-211.3	-237.5	-269.8	-304.6	-340.5
Ontario	-288.1	-324.7	-369.6	-418.0	-468.2
Manitoba	-34.2	-38.3	-43.4	-48.9	-54.6
Saskatchewan	-32.8	-37.1	-42.4	-48.1	-54.0
Alberta	-160.7	-167.3	-172.5	-180.3	-189.3
British Columbia	-107.8	-112.2	-121.1	-138.9	-157.3
All Provinces	-910.8	-1,002.9	-1,116.5	-1,249.4	-1,387.6
Yukon	-2.3	-2.4	-2.4	-2.4	-2.5
Northwest Territories	-1.5	-1.7	-2.0	-2.3	-2.6
Total	-914.6	-1,007.0	-1,120.9	-1,254.1	-1,392.7

Note: Data may not add due to rounding.

**Table A-3****Estimated Net Effect of Budget Tax Changes and Proposed Federal  
Savings on Provincial and Territorial Revenues, 1982-83 to 1986-87**

	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
	(millions of dollars)				
Newfoundland	-7.8	-11.1	-15.3	-18.7	-24.3
Prince Edward Island	-2.1	-2.7	-3.2	-3.7	-4.8
Nova Scotia	-2.1	-8.5	-15.1	-19.2	-27.3
New Brunswick	-10.1	-15.2	-18.7	-22.8	-29.5
Quebec	123.1	45.7	10.3	10.8	-25.0
Ontario	16.4	-144.2	-275.3	-319.2	-404.9
Manitoba	6.7	-8.4	-19.3	-22.7	-32.1
Saskatchewan	14.0	-5.4	-15.8	-18.1	-26.3
Alberta	-4.3	-60.3	-95.4	-106.8	-125.4
British Columbia	37.1	-12.1	-49.2	-66.1	-94.8
All Provinces	171.1	-222.4	-497.1	-586.7	-794.3
Yukon	-1.9	-2.3	-2.5	-2.7	-3.0
Northwest Territories	-0.3	-0.8	-1.5	-1.8	-2.1
Total	168.9	-225.5	-501.1	-591.2	-799.4

Note: Data may not add due to rounding.







**Tableau A-2**  
**Estimation de l'incidence sur les revenus des**  
**provinces et territoires des économies proposées par**  
**le gouvernement fédéral, 1982-83 à 1986-87**

	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
Terre-Neuve	-19.5	-22.0	-25.1	-28.3	-31.7
Ile-du-Prince-Edouard	-4.1	-4.6	-5.3	-5.9	-6.6
Nouvelle-Ecosse	-28.7	-32.3	-36.8	-41.7	-46.7
Nouveau-Brunswick	-23.7	-26.7	-30.5	-34.5	-38.7
Québec	-211.3	-237.5	-269.8	-304.6	-340.5
Ontario	-288.1	-324.7	-369.6	-418.0	-468.2
Manitoba	-34.2	-38.3	-43.4	-48.9	-54.6
Saskatchewan	-32.8	-37.1	-42.4	-48.1	-54.0
Alberta	-160.7	-167.3	-172.5	-180.3	-189.3
Colombie-Britannique	-107.8	-112.2	-121.1	-138.9	-157.3
Total des provinces	-910.8	-1,002.9	-1,116.5	-1,249.4	-1,387.6
Yukon	-2.3	-2.4	-2.4	-2.4	-2.5
Territoires du Nord-Ouest	-1.5	-1.7	-2.0	-2.3	-2.6
Total	-914.6	-1,007.0	-1,120.9	-1,254.1	-1,392.7

Note: Les totaux ont été arrondis.

**Tableau A-3**  
**Effets conjugués sur les revenus des provinces et territoires**  
**des modifications d'impôt et des économies proposées dans**  
**le budget par le gouvernement fédéral, 1982-83 à 1986-87**

	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
Terre-Neuve	-7.8	-11.1	-15.3	-18.7	-24.3
Ile-du-Prince-Edouard	-2.1	-2.7	-3.2	-3.7	-4.8
Nouvelle-Ecosse	-2.1	-8.5	-15.1	-19.2	-27.3
Nouveau-Brunswick	-10.1	-15.2	-18.7	-22.8	-29.5
Québec	+123.1	+45.7	+10.3	+10.8	-25.0
Ontario	+16.4	-144.2	-275.3	-319.2	-404.9
Manitoba	+6.7	-8.4	-19.3	-22.7	-32.1
Saskatchewan	+14.0	-5.4	-15.8	-18.1	-26.3
Alberta	-4.3	-60.3	-95.4	-106.8	-125.4
Colombie-Britannique	+37.1	-12.1	-49.2	-66.1	-94.8
Total des provinces	+171.1	-222.4	-497.1	-586.7	-794.3
Yukon	-1.9	-2.3	-2.5	-2.7	-3.0
Territoires du Nord-Ouest	-0.3	-0.8	-1.5	-1.8	-2.1
Total	+168.9	-225.5	-501.1	-591.2	-799.4

Note: Les totaux ont été arrondis.



Estimation des effets par province et territoire des modifications d'impôt et des économies proposées dans le budget par le gouvernement fédéral, 1982-83 à 1986-87

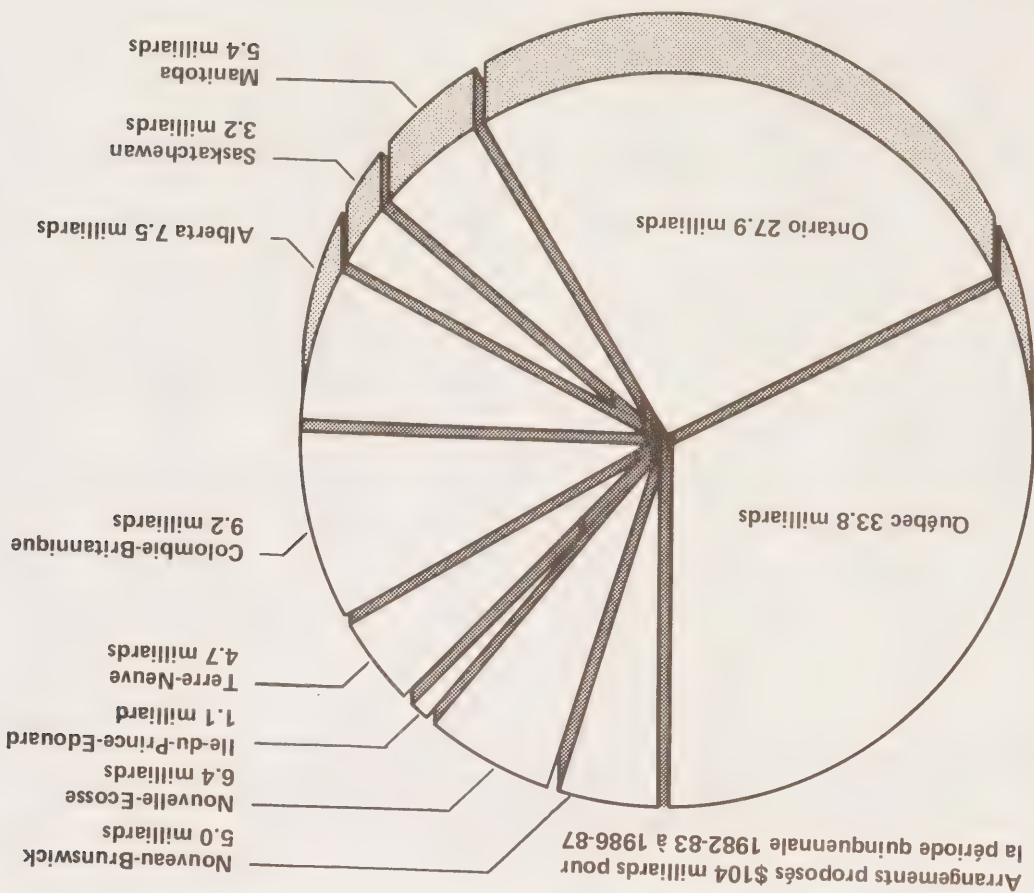
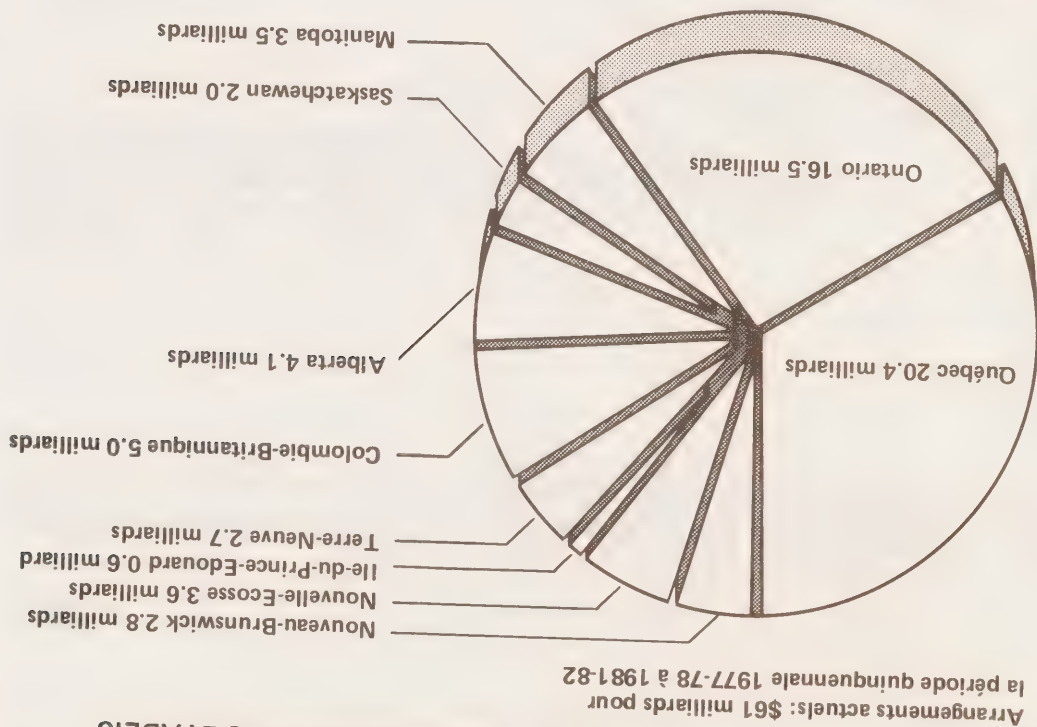
Tableau A-1  
Estimation de l'accroissement des revenus des provinces et territoires résultant des modifications d'impôt proposées dans le budget, 1982-83 à 1986-87

	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
(Millions de dollars)					
Terre-Neuve	11.7	10.9	9.8	9.6	7.4
Ile-du-Prince-Edouard	2.0	1.9	2.1	2.2	1.8
Nouvelle-Ecosse	26.6	23.8	21.7	22.5	19.4
Nouveau-Brunswick	13.6	11.5	11.8	11.7	9.2
Québec	334.4	283.2	280.1	315.4	315.5
Ontario	304.5	180.5	94.3	98.8	63.3
Manitoba	40.9	29.9	24.1	26.2	22.5
Saskatchewan	46.8	31.7	26.6	30.0	27.7
Alberta	156.4	107.0	77.1	73.5	63.9
Colombie-Britannique	144.9	100.1	71.9	72.8	62.5
Total des provinces	1,081.9	780.5	619.4	662.7	593.3
Yukon	0.4	0.1	-0.1	-0.2	-0.5
Territoires du Nord-Ouest	1.2	0.9	0.5	0.5	0.5
Total	1,083.5	781.5	619.8	663.0	593.3

Note: Les totaux ont été arrondis.

# TRANSFERTS FEDERAUX AUX PROVINCES AU TITRE DE LA PEREQUATION ET DU FINANCEMENT DES PROGRAMMES ETABLIS

Graphique 10



Source: Arrangements actuels: Tableau 1; arrangements proposés: Tableaux 5 et 6.

auraient droit aussi bien à la péréquation qu'aux transferts de FPE, leurs quotes-parts du total étant fonction de leur population et de leur capacité fiscale. La Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique ne toucheraient pas de péréquation, puisque leur capacité fiscale par habitant est beaucoup plus élevée que celle de l'Ontario, mais recevraient des contributions fédérales égales par habitant dans le cadre du FPE.

Le gouvernement du Canada est d'avis que des transferts de cette importance permettraient à toutes les provinces de continuer à fournir les services publics essentiels, y compris les services de santé et d'enseignement postsecondaire.



## Conclusion

Au cours de la période quinquennale se terminant en 1981-82, le gouvernement du Canada aura transféré aux provinces environ \$61,1 milliards au titre de la péréquation et des arrangements de FPE, y compris le dédommagement de la garantie de recettes de 1972. Au cours de la prochaine période quinquennale, le gouvernement propose de transférer aux provinces environ \$104,3 milliards dans le cadre d'arrangements fiscaux révisés. Le tableau 10 présente une estimation des transferts pour toutes ces années financières. Les transferts fédéraux aux provinces et territoires dans le cadre des arrangements proposés s'accroîtraient à un taux annuel moyen de 12,8 pour cent.

Comme l'indique le graphique 10, le Québec continuerait de recevoir la plus grande part des transferts de péréquation et de FPE en raison de sa forte population et de sa capacité fiscale relativement faible: au cours de la période quinquennale 1982-83 à 1986-87, cette province recevrait environ \$34 milliards, soit le tiers du total. L'Ontario, qui n'a droit qu'à des transferts de FPE, viendrait au deuxième rang pour ce qui est des montants transférés, parce qu'elle est la province la plus peuplée. Les provinces de l'Atlantique et le Manitoba

**Tableau 10**  
**Transferts fédéraux aux provinces dans le cadre des**  
**arrangements actuels, 1977-78 à 1981-82, et dans**  
**le cadre des arrangements proposés, 1982-83 à 1986-87**

	Péréquation	FPE	Total
(En millions de dollars)			
<b>Arrangements actuels</b>			
1977-78	2,573	6,871	9,444
1978-79	2,907	7,872	10,779
1979-80	3,343	8,940	12,283
1980-81	3,544	9,941	13,485
1981-82	3,985	11,131	15,116
Total	16,352	44,755	61,107
<b>Arrangements proposés</b>			
1982-83	4,559	11,498	16,057
1983-84	5,202	13,014	18,216
1984-85	5,786	14,885	20,671
1985-86	6,392	16,905	23,297
1986-87	7,014	19,007	26,021
Total	28,953	75,309	104,262

Note: Les totaux ont été arrondis.

économies pourraient réduire le niveau global de financement des services de santé et d'éducation postsecondaire si elles devaient être entièrement absorbées par les trésoreries provinciales. En proposant de réaliser le gros des économies prévues par l'abrogation du dédommagement de la garantie de recettes de 1972, le gouvernement a pratiquement écarté cette éventualité, puisque ces transferts n'ont pas pour objet de financer les programmes de santé et d'enseignement. De plus, les recettes additionnelles que toutes les provinces obtiendront par suite des modifications d'impôt prévues dans le budget devraient compenser pour une bonne part les réductions proposées au titre des transferts fédéraux.

Le tableau 9 présente une estimation des incidences nettes des réductions de transferts et des augmentations de recettes sur les finances provinciales et territoriales pour les années 1982-83 à 1986-87. On notera encore une fois que les modifications d'impôt proposées dans le budget entraîneront une augmentation des recettes provinciales et territoriales de \$47 millions en 1981-82 sans réduction correspondante des transferts fédéraux. On remarquera surtout que les recettes des provinces et territoires augmenteront de plus de \$1 milliard en 1982-83 par suite de ces modifications, ce qui aurait pour effet d'annuler la réduction proposée de \$915 millions des transferts fédéraux et d'améliorer leur position nette de quelque \$169 millions. Ce n'est qu'à partir de 1983-84 que l'effet conjugué des réductions proposées au titre des transferts et des augmentations de recettes deviendrait négatif. De plus, les montants seraient répartis au cours des années de telle manière que la plupart des gouvernements provinciaux auraient le temps d'effectuer les rajustements qu'ils jugeraient opportun.

**Tableau 9**  
**Effets conjugués des modifications d'impôt et des économies proposées par le gouvernement fédéral sur les revenus des provinces et territoires**

Année financière	Estimation de l'accroissement des recettes provinciales (Tableau 7)	Estimation des économies réalisées par le gouvernement fédéral (Tableau 8)	Effets conjugués sur les revenus des provinces et territoires
1981-82	+47	—	+47
1982-83	+1,084	—915	+169
1983-84	+782	—1,007	—225
1984-85	+620	—1,121	—501
1985-86	+663	—1,254	—591
1986-87	+594	—1,373	—799
Total	+3,790	—5,690	—1,900

(Millions de dollars)

Comme l'indique le tableau 9, le gouvernement fédéral pourrait réaliser des économies globales de l'ordre de \$5,7 milliards au cours des cinq années en cause, mais l'accroissement cumulé des recettes provinciales de quelque \$3,8 milliards attribuables aux modifications d'impôt prévues par le budget réduirait l'incidence nette de ces économies sur les trésoreries provinciales à environ \$1,9 milliard. On trouvera la ventilation par province et par territoire de ces montants en annexe.

Les motifs justifiant l'abrogation du dédommagement de la garantie des recettes de 1972 ont déjà été exposés au chapitre 3, mais il n'est pas inutile de les rappeler:

- la raison d'être du programme s'est évanouie;
- les provinces considèrent ce dédommagement comme faisant partie de leurs revenus généraux, et non comme un transfert devant servir à financer les services de santé et d'éducation postsecondaire;
- la conjoncture économique requiert la restriction budgétaire.

Le tableau 8 présente une estimation des économies qui seraient réalisées par la mise en œuvre de cette proposition. Durant la période de cinq ans commençant le 1<sup>er</sup> avril 1982, la réduction des paiements fédéraux passerait de \$818 millions en 1982-83 à \$1,336 millions en 1986-87. Des économies annuelles de quelque \$75 millions résulteraient en outre de l'égalisation des contributions par habitant au titre du financement des programmes établis, du fait que l'on tiendrait désormais compte de la pleine valeur du transfert d'impôt à chaque province dans le calcul du paiement en espèces. Une estimation de ces autres économies apparaît aussi au tableau 8. Globalement, ces deux changements permettraient au gouvernement fédéral d'économiser \$5,7 milliards durant la période de cinq ans. On trouvera en annexe la ventilation de ces économies par province et par territoire.

**Tableau 8**  
**Estimation des économies réalisées par le gouvernement fédéral, 1982-83 à 1986-87**

Année financière	Abrogation du dédommagement de la garantie de recettes de 1972	Egalisation des contributions par habitant au titre du FPE	Total
1982-83	818	97	915
1983-84	922	85	1,007
1984-85	1,050	71	1,121
1985-86	1,190	64	1,254
1986-87	1,336	57	1,393
Total	5,316	374	5,690

(Millions de dollars)

### Effets conjugués sur les revenus des provinces et territoires des modifications d'impôt et des économies proposées par le gouvernement fédéral

Le plan de dépenses présenté dans le budget de l'an dernier prévoyait des économies, au titre des transferts aux provinces et aux territoires, d'environ \$500 millions en 1982-83 et de \$1 milliard en 1983-84 et dans les années suivantes. Le gouvernement est toujours d'avis que des économies de cet ordre sont nécessaires pour mettre en œuvre sa stratégie budgétaire d'ensemble et, plus particulièrement, pour réduire le déficit fédéral. Le gouvernement a néanmoins évalué soigneusement les avis exprimés par le groupe de travail parlementaire et les gouvernements provinciaux, voulant que de telles



## Accroissement des recettes provinciales résultant des modifications d'impôt proposées dans le budget

Les modifications d'impôt proposées dans le budget ont pour but de réduire le déficit du gouvernement fédéral et de rendre le régime de l'impôt sur le revenu plus équitable. Les recettes d'impôt sur le revenu des provinces et territoires participant aux accords de perception fiscale augmenteront automatiquement à la suite de ces modifications. Les provinces qui perçoivent leurs propres impôts et qui feront des modifications analogues à celles proposées dans le budget obtiendront des augmentations semblables. Si tous les gouvernements provinciaux et territoriaux maintiennent leurs taux actuels d'impôt et rajustent leurs assiettes fiscales parallèlement à l'élargissement des assiettes fédérales, leurs revenus de ces sources augmenteront d'environ \$3.6 milliards au cours des cinq années financières à venir. De plus, les modifications d'impôt fédéral rajouteront quelque \$42 millions aux revenus provinciaux et territoriaux en 1981-82, la dernière année des arrangements actuels. Toutes ces recettes d'impôt additionnel sont assujetties à péréquation, ce qui rehaussera de \$158 millions supplémentaires les revenus provinciaux de 1981-82 à 1986-87. Ces augmentations de revenus devraient compenser en grande partie la modulation de la croissance des transferts en espèces aux provinces qui est proposée. Le tableau 7 présente une estimation de l'impact des modifications d'impôt proposées dans le budget pour l'année financière en cours et les cinq à venir. On trouvera en annexe la ventilation par province et territoire de ces montants.

**Tableau 7**  
**Estimation de l'accroissement des revenus des provinces et territoires résultant des modifications d'impôt proposées dans le budget, 1981-82 et 1982-83 à 1986-87**

Année financière	Impôts sur le revenu <sup>(1)</sup>	Péréquation relative aux modifications d'impôt	Total
1981-82	42	5	47
1982-83	1,078	6 <sup>(2)</sup>	1,084
1983-84	753	29	782
1984-85	578	42	620
1985-86	620	43	663
1986-87	561	33	594

(1) L'estimation des augmentations de revenus d'imposition pour les provinces et territoires participant aux accords de perception fiscale relient à la fois les modifications des assiettes et des taux des impôts fédéraux sur le revenu. L'estimation pour les provinces non participantes présume que celles-ci feront des rajustements analogues aux modifications des assiettes fédérales, mais maintiendront leurs taux actuels.

(2) Le montant de la péréquation relative aux modifications d'impôt en 1982-83 reflète l'application du plafonnement au taux de croissance du PNB.

## Economies réalisées par le gouvernement fédéral

Les économies réalisées par le gouvernement fédéral découleraient de deux changements: l'abrogation du dédommagement de la garantie de recettes et 1972, et l'égalisation des contributions par habitant à toutes les provinces et territoires au titre du financement des programmes établis.

\$1 14 à l'Île-du-Prince-Édouard à \$3 16 au Yukon. La partie hachurée représente la péréquation relative au transfert d'impôt. Selon la formule proposée, la péréquation hausserait la valeur par habitant du transfert d'impôt à \$235 pour les six provinces bénéficiaires. Les paiements en espèces au titre du FPE porteraient ensuite la valeur par habitant de la contribution fédérale pour chacune des provinces et territoires au niveau prescrit de \$462. Enfin, chaque province continuerait de recevoir un paiement additionnel de \$33 par habitant pour les services complémentaires de santé.

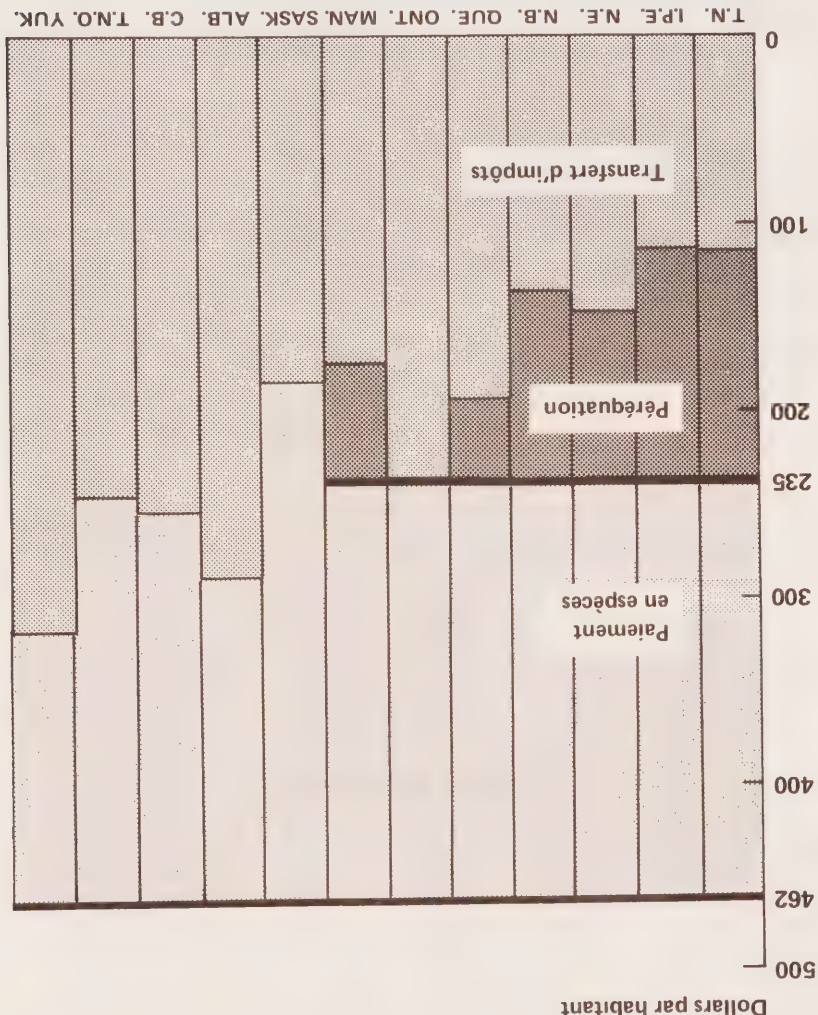
Le tableau 6 présente une estimation des contributions fédérales au financement des services de santé et d'éducation postsecondaire, pour la période 1982-83 à 1986-87, selon les arrangements proposés pour le FPE. Cette estimation n'inclut pas la péréquation relative au transfert d'impôt, puisque celle-ci est déjà incluse dans l'estimation des paiements totaux de péréquation présentée au tableau 5. On a présupposé qu'un accord fédéral-provincial sur les normes nationales de santé et leur application serait négocié. L'apport fédéral au financement de l'éducation postsecondaire et de la mise en valeur des ressources humaines devraient refléter, après le 31 mars 1983, les nouveaux arrangements fédéraux-provinciaux à être négociés avant cette date. Néanmoins, l'estimation du tableau 6 n'anticipe aucunement sur le résultat de ces négociations, de sorte que les contributions fédérales au financement des services de santé et d'éducation postsecondaire reflètent les propositions exposées au chapitre 5, et cela pour toutes les années financières. Ces contributions passeraient de \$1 15 milliards en 1982-83 à \$19,1 milliards en 1986-87, ce qui représente une croissance annuelle moyenne de 13,4 pour cent.

**Tableau 6**  
**Estimation des contributions du gouvernement fédéral au financement des services de santé et d'éducation postsecondaire selon le régime de financement des programmes établis, 1982-83 à 1986-87 <sup>(1)</sup>**

Province ou Territoire	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87
(Millions de dollars)					
Terre-Neuve	221	250	287	326	366
Île-du-Prince-Édouard	47	53	60	68	76
Nouvelle-Écosse	352	398	456	518	581
Nouveau-Brunswick	282	320	367	417	469
Québec	2,882	3,246	3,696	4,179	4,679
Ontario	4,304	4,851	5,521	6,243	6,993
Manitoba	449	503	572	646	722
Saskatchewan	490	554	633	718	807
Alberta	1,102	1,272	1,483	1,715	1,963
Colombie-Britannique	1,370	1,566	1,810	2,075	2,349
Total des provinces	11,498	13,014	14,885	16,905	19,007
Yukon	22	26	30	35	40
Territoires du Nord-Ouest	11	13	15	17	20
Total	11,531	13,052	14,930	16,957	19,066

(1) N'inclut pas la péréquation relative au transfert d'impôt.  
Note: Les totaux ont été arrondis.

Graphique 9  
COMMENT LES CONTRIBUTIONS DE FPE SERAIENT  
DETERMINEES DANS LE CADRE DES NOUVEAUX  
ARRANGEMENTS (1982-83)



*Remarque:* La péréquation relative au transfert d'impôts du FPE est versée dans le cadre du programme de péréquation. Une partie du droit en espèces du Québec prend la forme d'un abatement d'impôt dans le cadre des arrangements de non-participation. Ce graphique n'indique pas un montant de \$30 par habitant qui serait payé à toutes les provinces en 1982-83 au titre des soins complémentaires de santé.

Source: Ministère des Finances



**Tableau 5**  
**Estimation des paiements de péréquation sous l'empire**  
**de la formule proposée, 1982-83 à 1986-87**

Année financière	T.-N.	I.-P.-E	N.-E.	N.-B.	Qué.	Man.	Total
1982-83 <sup>(1)</sup>	513	128	637	497	2,390	394	4,559
1983-84	585	147	733	568	2,720	449	5,202
1984-85	651	163	821	631	3,020	500	5,786
1985-86	719	181	913	697	3,332	551	6,392
1986-87	788	199	1,008	764	3,650	606	7,014
(Millions de dollars)							
1982-83 <sup>(1)</sup>	876	1,032	743	700	377	382	
1983-84	993	1,177	849	795	427	435	
1984-85	1,097	1,306	943	877	472	484	
1985-86	1,203	1,438	1,040	960	518	532	
1986-87	1,309	1,577	1,139	1,044	565	583	
(Dollars par habitant)							

Note: Les totaux ont été arrondis.

(<sup>1</sup>) Paiements rajustés pour que leur total n'augmente pas plus rapidement que le taux de croissance du PNB calculé en prenant 1981 comme année de base.

annoncées dans le budget. Seulement pour l'année 1982-83 a-t-il été nécessaire de rajuster l'accroissement du total des paiements afin qu'il n'excède pas le taux de croissance du PNB, et de réviser en conséquence les paiements attribuables aux différentes provinces.

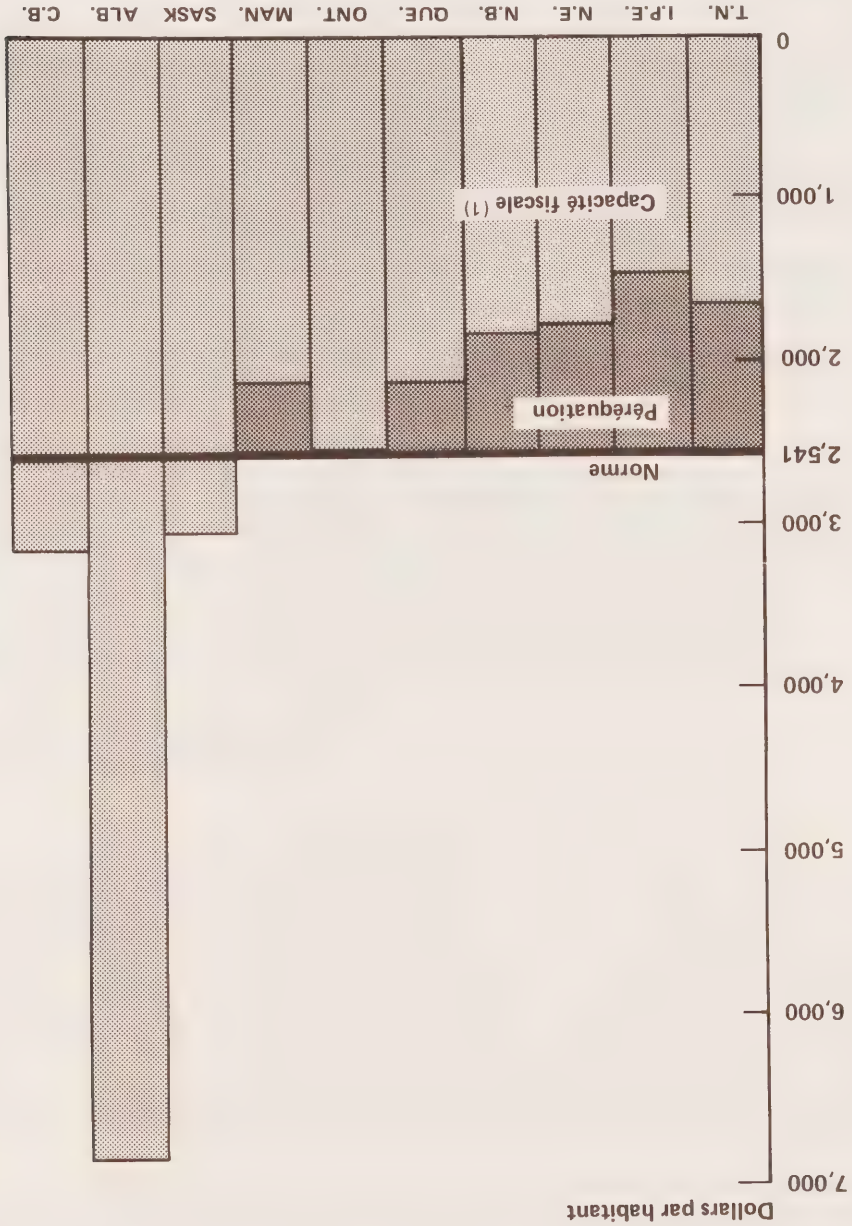
Globalement, les paiements s'accroîtraient à un taux annuel moyen d'environ 1.4 pour cent. Les taux de croissance projetés des paiements aux six provinces sont presque les mêmes. En valeur absolue, le Québec recevrait la plus grande part des paiements (environ la moitié) à cause de sa forte population, mais les provinces de l'Atlantique continueraient de toucher les montants par habitant les plus élevés.

## Maintien de l'apport fédéral au financement des services de santé et d'enseignement postsecondaire

Le gouvernement fédéral entend maintenir son apport au financement des services de santé et d'enseignement postsecondaire, sous réserve d'une seule modification: à compter du 1<sup>er</sup> avril 1982, la contribution fédérale serait la même par habitant pour toutes les provinces.

Le graphique 9 montre comment seraient calculées les contributions fédérales pour l'année financière 1982-83. On estime que la valeur par habitant de la contribution fédérale aux soins hospitaliers, aux soins médicaux et à l'enseignement postsecondaire en 1975-76, ajustée selon le taux de croissance du PNB, serait de \$462 en 1982-83. Ce montant constituerait la contribution fédérale par habitant et déterminerait la hauteur de la barre verticale pour chaque province ou territoire, puisque la contribution fédérale serait égale pour tous. La partie ombragée de chaque barre verticale illustre la valeur par habitant du transfert d'impôt dans chacune des provinces; cette valeur va de

Graphique 8  
COMMENT FONCTIONNERAIT LA PERÉQUATION AVEC  
UNE NORME ONTARIENNE (1982-83)



(1) Mesure complète de capacité fiscale comprenant toutes les recettes fiscales des administrations locales, ressources naturelles et toutes les recettes fiscales des administrations locales.

Source: Ministère des Finances

Les projections et les estimations exposées dans ce chapitre indiquent comment s'appliqueraient les propositions du gouvernement. Elles sont conformes aux hypothèses économiques et fiscales du budget. Il est possible que ces projections doivent être révisées lorsque de nouvelles données seront disponibles. Au vrai, un des objectifs des prochaines consultations fédérales-provinciales sera précisément de revoir ces projections et, s'il y a lieu, de les modifier à la lumière de renseignements fournis par les provinces.

Les incidences financières des propositions sont analysées sous quatre titres: la continuation des paiements de péréquation sous l'empire d'une formule améliorée, le maintien de l'apport fédéral au financement des services de santé et de l'enseignement postsecondaire, l'accroissement des recettes provinciales résultant des modifications d'impôt proposées dans le budget, et les économies réalisées par le gouvernement par suite de l'abrogation du dédommagement de la garantie de recettes de 1972 et des autres rajustements dans le calcul des contributions de FPE. On évalue ensuite les effets conjugués de l'accroissement des recettes provinciales et des économies proposées.

## Continuation de la péréquation sous l'empire d'une formule améliorée

Le gouvernement du Canada propose que les paiements de péréquation aux provinces financièrement désavantagées soient maintenus. Les paiements seraient dorénavant calculés selon une formule améliorée comportant une mesure plus complète de la capacité fiscale des provinces et une norme ontarienne. Les provinces dont la capacité par habitant de prélever des recettes en appliquant des taux moyens d'imposition est inférieure à celle de l'Ontario recevraient des paiements haussant leur capacité au niveau de celle de cette province.

Le graphique 8 indique comment la formule proposée fonctionnerait en 1982-83. Il est semblable au graphique 6 du chapitre 2. La capacité fiscale de chaque province est représentée par une barre verticale, la norme de péréquation par une ligne horizontale, et le paiement de péréquation à la dite province, s'il en est, par l'écart entre la capacité fiscale et la norme. Exprimée en dollars par habitant, la capacité fiscale varie de \$1,480 à l'Île-du-Prince-Édouard à \$6,861 en Alberta. La capacité fiscale par habitant de l'Ontario est estimée à \$2,541: ce chiffre fixe la norme à laquelle la capacité fiscale de toute province ayant une capacité inférieure serait portée. Six provinces auraient donc droit à des paiements de péréquation: Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec et le Manitoba.

Au tableau 5 figure une estimation des paiements à ces six provinces, pour les années 1982-83 à 1986-87, sous l'empire de la formule proposée. Le total des paiements passerait de \$4,559 millions en 1982-83 à \$7,014 million en 1986-87. Cette estimation est fondée sur une projection des recettes provinciales pour chaque source de revenu incluse dans le régime fiscal représentatif, ainsi que des quotas-parts provinciales de la population et des assiettes fiscales. Les quotas-parts des assiettes sont celles disponibles en octobre 1981, rajustées au besoin pour tenir compte de l'évolution projetée des quotas-parts de la population. La projection des recettes provinciales au titre des impôts sur le revenu tient compte des modifications de l'impôt fédéral



## Les incidences financières des propositions

Le gouvernement du Canada poursuit un double objectif en abordant la révision des arrangements fiscaux. D'abord, il vise à maintenir à un niveau adéquat l'apport fédéral au financement des services de santé et d'enseignement postsecondaire, et, par le truchement de la péréquation, des services provinciaux de base. Ensuite, il entend assujettir les transferts aux provinces à la politique de restriction qui s'applique à l'ensemble des dépenses fédérales et dont la mise en œuvre est nécessaire au succès de la stratégie économique qui sous-tend le budget.

Le gouvernement fédéral a l'importante responsabilité de maintenir un climat fiscal qui permette à l'économie canadienne d'être aussi productive et efficace que possible. Comme le budget l'indique, cette responsabilité lui impose aujourd'hui de réduire encore le déficit fédéral en relevant les impôts et en comprimant les dépenses. Les coûts sociaux de cette politique restrictive auraient toutefois pu être excessifs si celle-ci n'était mitigée par l'équité. Voilà pourquoi la plus grande part des recettes additionnelles du gouvernement proviendra de l'abolition de mesures qui ont été avantageuses pour un petit nombre de contribuables à revenu élevé. La plupart des contribuables profiteront aussi des réductions de taux annoncées dans le budget. Côté dépenses, le gouvernement entend maintenir l'accroissement global à un taux n'excédant pas la croissance sous-jacente de l'économie. Il n'y aura pas de coupures dans les programmes fédéraux qui viennent en aide aux Canadiens les plus démunis, mais l'augmentation nette des ressources affectées aux domaines relevant directement du gouvernement fédéral sera pratiquement nulle.

C'est dans cette perspective qu'on doit examiner les incidences financières des propositions du gouvernement. La stratégie budgétaire aura deux effets distincts et partiellement compensatoires sur la situation financière des provinces. D'une part, l'abrogation d'un élément des arrangements fiscaux en vigueur – le dédommagement de la garantie des recettes de 1972 – réduira la croissance des revenus provinciaux provenant des transferts fédéraux; d'autre part, l'élargissement des assiettes de l'impôt sur le revenu augmentera les recettes fiscales des provinces et la péréquation relative à ces recettes.

Par conséquent, les arrangements fiscaux qui sont proposés ne devraient exiger que des rajustements mineurs de la politique budgétaire des gouvernements provinciaux. En effet, le gouvernement fédéral s'est engagé de nouveau à assurer, par la péréquation fiscale, que toutes les provinces auront les moyens d'offrir le haut niveau de services publics que les Canadiens prennent maintenant pour acquis. Il entend maintenir l'apport fédéral au financement des services de santé, en présupposant que les programmes provinciaux respecteront les normes nationales. Il a aussi proposé la négociation d'arrangements fédéraux-provinciaux renouvelés et plus efficaces pour le financement de l'enseignement postsecondaire et la mise en valeur des ressources humaines.

de mesures fiscales concurrentielles et discriminatoires par les provinces non participantes inciterait les autres provinces à leur emboîter le pas. Une action concertée est donc nécessaire pour assurer que les principes d'harmonisation s'appliquent à toutes les provinces. En conséquence, les provinces non participantes sont invitées à se conformer aux principes d'harmonisation des impôts directs qui sont incorporés aux ententes de perception.

*Le gouvernement du Canada invite les provinces qui ne participent pas aux ententes de perception fiscale à se conformer aux principes d'harmonisation des impôts directs qui sous-tendent les lignes directrices applicables à ces ententes.*

En raison du nombre et de la complexité des problèmes d'harmonisation fiscale, la réalisation de l'objectif général posé précédemment pourrait prendre du temps. Pendant que ces efforts se poursuivent, il convient de renforcer les ententes de perception fiscale, le seul moyen formel dont nous disposons présentement pour maintenir l'harmonisation des impôts sur le revenu.

*Le gouvernement du Canada se propose de continuer à administrer les ententes de perception fiscale en conformité avec les principes de praticabilité administrative, d'uniformité des assiettes des impôts directs et de prévention des entraves fiscales aux mouvements interprovinciaux de capitaux.*

Les provinces, comme le gouvernement fédéral, recourent aux impôts directs non seulement pour obtenir des recettes, mais aussi pour mettre en œuvre leurs politiques économiques et sociales. Depuis le début des années 70, le gouvernement a donc accepté d'administrer une variété appréciable de mesures provinciales touchant aux impôts directs. Il a cependant été noté qu'un objectif important des ententes est d'éviter les distorsions susceptibles de nuire au bon fonctionnement de l'économie canadienne et que, pour cette raison, il convenait de procéder avec prudence.

L'évolution récente a montré que cette prudence est justifiée. Le régime canadien de fiscalité directe est inévitablement devenu plus complexe, et l'uniformité entre les régimes fiscaux fédéral et provinciaux s'est relâchée. Les ententes de perception sont demeurées un mécanisme efficace d'harmonisation du système national d'impôts directs, mais cela n'est pas toujours allé sans peine. Certaines des mesures proposées par les provinces risquaient d'avoir des effets nuisibles pour l'économie nationale, et c'est au ministre fédéral des Finances qu'est revenue la charge de statuer sur leur acceptabilité. Il est de plus en plus évident que sans l'adhésion de tous les participants aux principes d'harmonisation, le système des ententes de perception risque de devenir impossible à administrer.

Voilà pourquoi des lignes directrices ont été proposées en décembre 1980 pour faciliter l'administration des ententes. Ces principes sont énoncés au chapitre 4. Depuis lors, aucune des mesures de fiscalité directe proposées par les provinces participantes n'est allée à l'encontre de ces principes. Même si cela indique que les dits principes leur sont acceptables, le gouvernement sollicite l'adhésion explicite des provinces participantes à ces lignes directrices afin de renforcer les ententes et de sauvegarder leur efficacité comme instrument d'harmonisation fiscale.

Comme on l'a vu au chapitre 4, la capacité de maintenir l'harmonie des impôts directs par les ententes de perception est limitée du fait que le Québec ne participe pas au système et que l'Ontario et l'Alberta administrent et perçoivent leurs propres impôts sur le revenu des sociétés. Le défaut d'harmonisation pourrait avoir des conséquences particulièrement sérieuses dans le domaine de l'imposition des sociétés, puisque ces trois provinces représentant 75 pour cent de l'assiette fiscale ne sont pas liées par les ententes de perception. L'adoption



La garantie de recettes fut instituée en 1972, à titre de programme transitoire de cinq ans, pour aider les provinces à s'adapter à la réforme fiscale instaurée cette année-là. Lorsque le gouvernement fédéral annonça que le programme prendrait fin, tel que convenu dès le départ, le 31 mars 1977, les provinces réclamèrent en guise de dédommagement quatre points d'impôt sur le revenu de particuliers. La contre-proposition fédérale fut d'augmenter d'un point (de 12,5 à 13,5 points) le transfert d'impôt sur le revenu des particuliers et d'octroyer l'équivalent en espèces d'un deuxième point. Cette offre devait régler la question de la garantie de recettes et toutes autres en suspens.

Le dédommagement de la garantie de recettes n'a jamais eu pour objet de financer les programmes de santé et d'enseignement postsecondaire. Les provinces ont constamment soutenu qu'il ne devait pas être pris en compte dans le calcul de la contribution fédérale à ces programmes. En fait, le communiqué sur les arrangements fiscaux publiés par les Premiers ministres des provinces à l'issue de leur 22<sup>e</sup> conférence annuelle excluait des calculs pertinents tous les transferts relatifs au dédommagement. La suppression de cet élément est donc un aménagement fiscal qui ne diminuerait pas le soutien apporté par le gouvernement fédéral à ces programmes.

## Harmonisation fiscale

La concertation atteinte au Canada dans l'exercice des pouvoirs d'imposition et de dépense suppose avantageusement la comparaison avec ce qui prévaut dans toute autre fédération. Des efforts sont cependant requis pour éviter les mesures discriminatoires et perturbatrices qui, si l'on n'y prenait garde, risqueraient de dilapider l'acquis des dernières décennies et de nuire au bon fonctionnement de l'union économique canadienne. Les différences croissantes observées entre les régimes fédéral et provinciaux de fiscalité directe ne sont qu'une des nombreuses questions d'harmonisation fiscale qui sont apparues ces dernières années. Diverses autorités politiques sont en outre préoccupées par la concurrence fiscale se manifestant par la réduction des taux, l'effet de certaines mesures fiscales sur l'assiette des impôts d'autres gouvernements, le statut fiscal des entreprises publiques, et les subventions industrielles qui ont les mêmes effets que des mesures fiscales discriminatoires. Le gouvernement estime que ces questions devraient être étudiées conjointement par les deux ordres de gouvernement.

*Le gouvernement du Canada propose des consultations avec toutes les provinces pour étudier les questions d'harmonisation fiscale et élaborer au besoin des mécanismes de résolution.*

Les tensions et les problèmes reconnus par plusieurs n'ont pas encore pris assez d'ampleur pour balkaniser l'économie canadienne. On doit toutefois se prémunir contre cette éventualité, qui est réelle. Tous les gouvernements doivent être disposés à poursuivre l'harmonisation fiscale dans toute la mesure nécessaire au maintien de l'union économique, mais en respectant les responsabilités constitutionnelles et l'autonomie fiscale des deux ordres de gouvernement. Ce résultat pourrait être atteint par la négociation d'une entente intergouvernementale sur l'harmonisation fiscale, qui pourrait prendre la forme du «code de conduite fiscale» proposé par le groupe de travail parlementaire et un certain nombre de gouvernements provinciaux. Pour faciliter cette tâche, toutes les parties intéressées — provinces, universitaires et milieux d'affaires — sont invitées à faire connaître leurs points de vue et suggestions.

Le gouvernement est d'avis que les ententes fédérales-provinciales actuelles de financement de l'enseignement postsecondaire ne sont pas compatibles avec les besoins présents et futurs du pays. L'éducation relevant des provinces, ces transferts sont en fait inconditionnels. Cette question était de moindre importance lorsque les deux ordres de gouvernement donnaient la priorité à l'expansion et à l'amélioration d'un réseau national d'enseignement supérieur accessibles à tous les Canadiens. Cependant, la situation économique et sociale a évolué au cours des dernières années. L'infrastructure est désormais en place, et le nombre d'étudiants n'augmente plus aussi vite.

Mais, le développement économique du Canada dépend de plus en plus de sa capacité de tirer le meilleur parti de ses ressources humaines. Il faudra pour cela mieux coordonner l'enseignement supérieur et les activités connexes. Aussi le soutien fédéral à la mise en valeur des ressources humaines doit-il être réévalué. L'objet n'est plus simplement l'expansion des programmes, mais plutôt la définition des orientations nécessaires pour rétablir et maintenir la vitalité de l'économie canadienne. Il faut déployer des efforts concertés et soutenus pour éviter que les diplômés des universités et collèges ne deviennent des « chômeurs instruits » à cause d'un engorgement dans leur discipline particulière, tandis que l'expansion industrielle est freinée par des pénuries dans d'autres domaines. Les préoccupations régionales restent importantes, mais la planification à long terme pour l'ensemble du pays est devenue primordiale; et le gouvernement fédéral est investi, à cet égard, de responsabilités nationales auxquelles il ne peut se soustraire. Autrement, les gaspillages qu'entraîneraient les doubles emplois et une concurrence nuisible risqueraient d'entraver les efforts déployés pour accélérer la croissance de l'économie canadienne.

La reconnaissance de ces besoins nouveaux avait mené à l'incorporation, dans la présente *Loi sur les accords fiscaux*, d'une disposition prévoyant des discussions fédérales-provinciales sur l'orientation de l'enseignement postsecondaire. Malheureusement, les provinces ont refusé d'entreprendre ces discussions au cours des cinq dernières années.

Le gouvernement est d'avis qu'il est urgent d'élaborer de nouveaux arrangements fédéraux-provinciaux pour le financement conjoint de l'enseignement postsecondaire et de la mise en valeur des ressources humaines. Par conséquent, le Secrétaire d'Etat et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration se concerteront avec les provinces pour mettre au point des accords fédéraux-provinciaux renouvés et efficaces en ces domaines. Moyennant coopération et bonne volonté de part et d'autre, de meilleurs programmes peuvent être conçus et mis en place assez rapidement. Toutefois, si des progrès satisfaisants n'étaient pas réalisés d'ici le 31 mars 1983, le gouvernement devrait envisager de bloquer au niveau de 1982-1983 les transferts en espèces par habitant au titre de l'enseignement postsecondaire.

## Dédommagement de la garantie de recettes de 1972

Le gouvernement du Canada propose que, à compter du 1<sup>er</sup> avril 1982, on mette fin au dédommagement du programme de garantie de recettes de 1972.



certaines provinces que pour d'autres. Des paiements de rajustement provisoire ont été ajoutés au FFE pour corriger au moins en partie cette inégalité. Cependant, une correction de la valeur du transfert fiscal en fonction de la province ayant le rendement le plus élevé serait extrêmement coûteuse et somme toute inutile, étant donné les normes élevées de programmes qui existent déjà dans toutes les régions du Canada.

Le groupe de travail parlementaire, après examen de la question, a recommandé que les paiements en espèces soient calculés de façon que les contributions fédérales soient égales par habitant, sans égard aux variations de rendement fiscal entre les provinces. Cela ne devrait pas influencer sur les normes de programmes en matière de santé et d'enseignement postsecondaire, puisque la valeur des transferts aux provinces a revu moyen ou inférieur à la moyenne n'en serait pas réduite. Le gouvernement souscrit donc à l'avis du groupe de travail, selon lequel ce serait là une modification valable à apporter aux contributions futures de FFE.

#### **Clarification et application des normes nationales en matière de santé**

*Le gouvernement du Canada propose que les normes nationales en matière de soins de santé soient clarifiées et qu'un mécanisme efficace d'observation soit mis en place, en consultation avec les provinces, de manière à être incorporé à la nouvelle législation fédérale d'ici le 31 mars 1983.*

Le gouvernement juge essentiel le maintien du système national de soins de santé financés par des fonds publics et mis en place depuis la deuxième guerre mondiale. Ces deux dernières années, la commission Hall et le groupe de travail parlementaire ont étudié le système et l'ont trouvé fondamentalement bon. Cependant, les deux études ont souligné la nécessité de clarifier les principes fondamentaux du système et de mettre en place un mécanisme de contrôle. Ces principes fondamentaux ou «normes nationales» comprennent la transférabilité des prestations, le caractère complet des services, leur accessibilité raisonnable à des conditions uniformes, l'universalité de la protection et l'administration publique.

Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a déjà avisé ses vis-à-vis provinciaux de son intention d'entamer des discussions avec les provinces sur la clarification des normes nationales. Il y a tout lieu de croire qu'une entente fédérale-provinciale pourra être conclue rapidement. En effet, les Premiers ministres provinciaux ont rappelé leur adhésion à ces principes fondamentaux lors de leur conférence de Victoria. Par conséquent, le gouvernement ne propose pour le moment aucun changement des arrangements financiers concernant l'assurance-maladie.

#### **Nouveaux arrangements fédéraux-provinciaux pour le financement de l'enseignement postsecondaire et du développement des ressources humaines**

*Le gouvernement du Canada propose que de nouveaux arrangements fédéraux-provinciaux pour le financement de l'enseignement postsecondaire et de la mise en valeur des ressources humaines soient élaborés, en consultation avec les provinces, et incorporés à la nouvelle législation fédérale d'ici le 31 mars 1983.*



leur côté à des recherches. Le sujet est hérissé de difficultés théoriques et pratiques. On ne prévoit donc pas qu'une norme opérationnelle tenant compte des dépenses puisse être incorporée à la prochaine série d'arrangements fiscaux.

## La stabilisation financière

*Le gouvernement du Canada propose que le programme de stabilisation financière soit reconduit le 1<sup>er</sup> avril 1982 sous sa forme actuelle, mais sans date d'expiration.*

Le programme actuel de stabilisation financière devrait être reconduit sans modification, à ceci près que la loi ne devrait plus prévoir de date d'expiration. Cela témoignerait de l'engagement à long terme du gouvernement envers ce programme et faciliterait encore l'accès des provinces aux marchés des capitaux.

## Le financement des programmes établis

Comme on l'a indiqué au chapitre 3, les accords de financement des programmes établis ne vont pas sans problèmes. Le gouvernement fédéral a été beaucoup moins en mesure qu'il ne l'espérait de veiller à l'application des normes de base en matière de santé et d'influer sur l'évolution de l'enseignement postsecondaire. Les contributions fédérales par habitant sont maintenant plus égales que dans les ententes de partage des frais, mais elles accusent toujours certaines variations. De plus, le dédommagement de la garantie de recettes de 1972, incorporé au FPE à la demande des provinces, a rendu les ententes sensiblement plus coûteuses.

Par conséquent, le gouvernement propose quatre modifications importantes. Trois des propositions ont trait au financement de l'assurance-maladie et de l'enseignement postsecondaire, et la dernière au dédommagement de la garantie de recettes.

### Financement de l'assurance-maladie et de l'enseignement post-secondaire

#### Contributions égales à toutes les provinces

*Le gouvernement du Canada propose que, à compter du 1<sup>er</sup> avril 1982, les contributions fédérales à toutes les provinces au titre du financement des programmes établis soient égales par habitant.*

Sous l'empire du régime de partage des frais qui a précédé le FPE, les provinces qui pouvaient se payer des programmes plus coûteux avaient tendance à recevoir du gouvernement fédéral une aide plus considérable. Le financement des programmes établis a sensiblement amélioré la situation en rendant les contributions fédérales plus égales par habitant. Toutefois, le transfert en impôts (même après péréquation) reste plus avantageux pour

Ces critères ont amené le gouvernement à conclure que la formule de péréquation devrait être basée sur une mesure de la capacité fiscale aussi complète que possible. L'adoption d'une formule de ce type oblige cependant à réexaminer la norme au niveau de laquelle la capacité des provinces financièrement défavorisées devrait être relevée. Le gouvernement considère que la capacité fiscale de la province d'Ontario pourrait constituer une référence convenable.

Les considérations qui précèdent conduisent à une formule de péréquation fiscale présentant les caractéristiques suivantes:

- Les recettes à inclure dans la formule se composeraient de: toutes les recettes provinciales et locales actuellement assujetties à la péréquation; toutes les recettes provinciales provenant des ressources naturelles actuellement exclues; et toutes les recettes locales d'origine fiscale actuellement exclues, par exemple les impôts prélevés aux fins municipales.

- La capacité fiscale à l'égard de ces recettes serait mesurée à l'aide d'un régime fiscal représentatif, les méthodes utilisées pour classer les recettes et définir la population et les assiettes fiscales étant pour l'essentiel les mêmes que présentement.

- Le niveau de la péréquation serait déterminé par rapport à une «norme ontarienne». Toute province pour laquelle le rendement par habitant du régime fiscal représentatif serait plus faible qu'en Ontario aurait droit à un paiement de péréquation comblant la différence.

- La disposition qui empêche actuellement une province d'avoir droit à la péréquation si le revenu des particuliers par habitant y dépasse régulièrement la moyenne nationale serait supprimée.

- La disposition qui empêche actuellement la péréquation relative aux recettes provenant des ressources naturelles de dépasser le tiers de la péréquation totale serait également supprimée.

- Il serait stipulé que le total des paiements de péréquation ne peut augmenter plus vite que le Produit national brut.

Une formule ayant ces caractéristiques présenterait de grands avantages. Elle mesurerait de façon plus complète la capacité fiscale à l'égard des recettes provinciales et locales – ce serait en fait la mesure la plus complète jamais utilisée. Elle fixerait aussi une norme de péréquation généreuse sans être excessive, conforme à l'aspiration fondamentale des Canadiens à un niveau convenable de services publics provinciaux et locaux.

La formule proposée ne tiendrait pas compte directement et explicitement des besoins de dépenses des provinces. Le gouvernement reconnaît qu'il pourrait être souhaitable, éventuellement, de modifier la formule de péréquation en ce sens. Un changement de ce genre nécessite toutefois des études approfondies. Le gouvernement se propose d'entreprendre des travaux dans ce domaine et invite les gouvernements provinciaux ainsi que les universitaires à procéder de

## Les propositions du Gouvernement du Canada

Pour formuler ses propositions en vue d'une révision des arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux, le gouvernement fédéral a soigneusement pesé les points de vue exprimés par les provinces. Il a également étudié le rapport du groupe de travail parlementaire et trouvé les arguments avancés par celui-ci à l'appui de certaines modifications convaincants et compatibles avec un nombre de ses propres conclusions.

Les propositions exposées dans ce chapitre seront examinées avec les provinces au cours des prochains mois en vue d'être incorporées aux modifications de la *Loi sur les accords fiscaux*. Les incidences financières de ces propositions ainsi que l'effet des changements fiscaux proposés dans le budget sur les recettes provinciales sont évaluées au chapitre 6.

## La péréquation fiscale

*Le gouvernement du Canada propose que, à compter du 1<sup>er</sup> avril 1982, une formule améliorée serve à déterminer les paiements de péréquation fiscale. Cette formule mesurerait de façon complète la capacité fiscale de toutes les provinces et fixerait la norme de péréquation en regard de la capacité fiscale de la province d'Ontario.*

Pour élaborer une formule améliorée de péréquation, le gouvernement fédéral a retenu certains critères auxquels toute formule devrait satisfaire:

- Les paiements devraient permettre à toutes les provinces de fournir à leurs résidents un niveau convenable de services publics moyennant des niveaux convenables d'imposition.
- Les paiements devraient être répartis en fonction de la capacité financière, toutes les provinces étant traitées de la même façon, sans discrimination.
- Le niveau global des paiements produits par la formule devrait être raisonnablement stable et prévisible d'une année à l'autre.
- La formule devrait rester sensible aux variations de la capacité fiscale de chaque province dans le temps, de manière que les recettes d'une province bénéficiaire après péréquation n'accusent pas de fluctuations annuelles trop marquées.



Le domaine le plus préoccupant dans l'immédiat est de toute évidence celui de l'impôt des sociétés, où le gouvernement fédéral est confronté à un dilemme. Trois de nos plus grandes provinces ne font pas partie des ententes de perception de l'impôt des sociétés et elles représentent plus de 75 pour cent du revenu imposable des entreprises au Canada. De plus, on note des signes de divergence croissante de la part de ces provinces non participantes. Elles ont réduit leurs taux ou instauré des encouragements spéciaux pour attirer les industries. Certaines des provinces liées par les ententes de perception fiscale pourraient se sentir obligées de leur emboîter le pas afin de maintenir leur situation concurrentielle, et de chercher à obtenir plus de liberté dans le cadre des ententes. Le dilemme du gouvernement fédéral est donc le suivant: l'octroi d'une entière liberté aux provinces participantes réduirait considérablement l'harmonie fiscale, mais la restriction de leur marge de manœuvre risque de pousser certaines d'entre elles à se retirer des ententes et, peut-être, d'aggraver le problème. Or, le retrait d'une autre grande province aurait des conséquences sérieuses pour les ententes de perception de l'impôt des sociétés avec les provinces restantes.

## Les conclusions du groupe de travail parlementaire

Le groupe de travail parlementaire conclut qu'il serait souhaitable d'élaborer un «code de conduite fiscale» qui, sans empêcher le gouvernement fédéral de recourir à des mesures visant à équilibrer le développement économique entre les régions, contraindrait les gouvernements fédéral et provinciaux à une certaine autodiscipline. Le groupe de travail fait remarquer qu'un code de ce genre n'empêcherait pas les provinces de recourir aux dépenses ou à la réglementation pour atteindre des objectifs économiques ou sociaux particuliers, mais pourrait au moins contribuer à maintenir les frais d'administration et d'acquisition à un niveau raisonnable.

Le groupe de travail recommande le maintien des ententes de perception fiscale, sous réserve de l'application des principes énoncés par le gouvernement fédéral. Il propose aussi de créer un comité intergouvernemental de fonctionnaires qui ferait rapport périodiquement aux ministres des Finances sur l'état de l'union économique. Ce comité se pencherait sur l'harmonisation fiscale en général et pourrait envisager d'élaborer un «code de conduite économique» au sens large portant aussi bien sur la fiscalité que sur les dépenses et la réglementation économique.

## Le point de vue du gouvernement fédéral

Au Canada, le système d'impôts directs est passé de la «jungle fiscale» des années 30 à une période d'uniformité marquée, sous l'empire des ententes de location fiscale des années 40 et 50, jusqu'aux arrangements actuels, facultatifs et plus souples. Comme il a été indiqué, le système de perception des impôts directs est actuellement soumis à des tensions. Les provinces non participantes ont pris ou proposé récemment certaines mesures qui pourraient, le cas échéant, réduire sensiblement l'harmonie qui règne actuellement en matière d'impôts directs, particulièrement en ce qui touche l'imposition des sociétés. Les écarts de taux entre provinces se sont considérablement élargis en 10 ans et certaines provinces craignent qu'une poursuite de cette tendance ne débouche sur une concurrence fiscale injustifiée. Le groupe de travail parlementaire et plusieurs gouvernements provinciaux se sont dits préoccupés par cette évolution et ont exprimé l'avis que l'harmonisation des impôts directs obligeait peut-être maintenant à suppléer les ententes de perception fiscale par un mécanisme nouveau, à savoir un «code de conduite fiscale».

Le gouvernement fédéral partage certaines des préoccupations exprimées par les provinces et par le groupe de travail parlementaire. Les ententes de perception fiscale peuvent et doivent être maintenues. Le fardeau financier et administratif qu'elles imposent au gouvernement fédéral vaut largement la peine d'être supporté tant qu'elles contribuent appréciablement au maintien de l'harmonie fiscale. Cela requiert évidemment la coopération des provinces, par l'acceptation des principes d'harmonisation exposés en octobre 1980, afin d'atténuer les tensions auxquelles sont soumises les ententes et protéger leur intégrité. Toutefois, les ententes resteront vulnérables à moins que les provinces non participantes n'acceptent elles aussi de souscrire volontairement à ces principes.

l'élimination des obstacles explicites au commerce et l'abolition des aspects manifestement discriminatoires de la politique réglementaire et de la politique d'achat des gouvernements.»

Le Premier ministre du Nouveau-Brunswick, M. Richard Hatfield, a souligné l'importance des ententes de perception fiscale et de l'harmonisation des impôts dans sa déposition devant le groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces:

«La province du Nouveau-Brunswick appuie les ententes de perception fiscale et le concept d'harmonisation fiscale notamment parce que nous ne pouvons, en raison de notre faible capacité fiscale, livrer une concurrence vigoureuse en matière d'impôts aux régions plus riches.

Nous sommes cependant préoccupés par l'avenir des accords de perception des impôts et de l'harmonisation fiscale, en particulier dans le domaine de l'impôt des sociétés, où au moins une autre province a décidé de faire cavalier seul. À cet égard, le Nouveau-Brunswick est disposé à débattre avec le gouvernement fédéral et les autres provinces d'un «code de conduite» dans le fonctionnement des régimes fiscaux fédéral et provinciaux, comme l'a proposé le gouvernement du Canada.»

On peut cependant déceler des différences appréciables dans l'intérêt que les provinces portent à l'harmonisation fiscale. Celles qui participent aux ententes de perception fiscale sont liées par leurs mécanismes d'harmonisation. Elles sont donc beaucoup plus conscientes de l'absence de règles explicites communément acceptées par toutes les provinces et des conséquences possibles de mesures concurrentielles et discriminatoires. La seule déclaration collective des provinces sur l'harmonisation fiscale figure dans le communiqué publié au sujet des accords fiscaux fédéraux-provinciaux à la conférence des ministres des Finances et des Trésoriers des provinces de juin 1981:

«Les ministres ont également discuté de la nécessité de maintenir un système harmonisé d'imposition au Canada. Ils ont convenu que toutes les provinces devraient continuer de promouvoir l'harmonisation afin d'éviter une double imposition du revenu et de limiter les risques d'une concurrence fiscale dommageable. Il a été reconnu qu'il fallait prévoir une certaine souplesse de façon que les gouvernements puissent tenir compte des priorités provinciales. Les ministres ont rappelé qu'à leur avis les mesures nuisibles à la mobilité risquaient de réduire le potentiel de développement économique dans toutes les régions du pays. Il ont convenu que l'harmonisation fiscale devait être étudiée dans le contexte plus large de la libre circulation des personnes, des capitaux et des biens et services dans l'union économique canadienne.»

Certaines provinces sont manifestement préoccupées par certaines tendances récentes, en particulier dans le domaine de l'impôt des sociétés, et par la possibilité d'une concurrence fiscale accrue et de l'établissement d'obstacles à la mobilité. Mais il existe une certaine contradiction entre l'aspiration des provinces à plus d'autonomie et de souplesse en matière fiscale, et leur crainte qu'une trop grande liberté n'entraîne un retour à la «jungle fiscale» d'époques antérieures.



gouvernement fédéral a formulé comme suit les principes qui devaient régir l'administration, dans le cadre des ententes, des dispositions spéciales établies par les provinces en matière d'impôts directs:

«En premier lieu, il faut maintenir une assiette fiscale commune pour l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, et le gouvernement fédéral ne peut administrer les crédits ou les autres mesures qui modifieraient directement ou indirectement cette définition commune. Cette exigence englobe l'utilisation de la formule qui figure dans la loi fédérale de l'impôt sur le revenu pour répartir l'assiette fiscale entre les autorités fiscales.

En second lieu, les ententes de perception fiscale ne peuvent devenir un moyen de dresser des obstacles aux mouvements interprovinciaux de capitaux, de biens ou de services. Aussi le gouvernement fédéral ne peut-il administrer les mesures de fiscalité directe qui fragmenteraient le marché national des capitaux et encourageraient les contribuables à limiter leurs investissements à leur province de résidence, ou entraveraient d'une façon analogue la circulation des biens et des services.

En troisième lieu, il faut manifestement que les mesures puissent être appliquées avec une efficacité raisonnable. Cela est important pour maintenir non seulement l'efficacité de la structure administrative, mais aussi la crédibilité du système aux yeux des contribuables.»

## La position des provinces

La plupart des provinces se sont récemment déclarées favorables au principe de l'harmonisation des impôts directs. Certaines d'entre elles ont même proposé d'étendre la concertation à certaines pratiques d'achat et à des questions fiscales autres que les impôts sur le revenu.

Le ministre des Finances de la Colombie-Britannique, par exemple, a déclaré dans son budget de mars 1981 que les gouvernements au Canada devaient éviter de prendre des mesures qui risquaient de balkaniser l'économie et a souligné la nécessité d'établir des normes ou des «codes de conduite». De même, le ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse a appuyé le principe de l'harmonisation fiscale dans son mémoire au groupe de travail parlementaire et s'est dit préoccupé par la concurrence fiscale croissante entre les gouvernements au Canada. Le trésorier de l'Ontario faisait lui aussi remarquer dans un document budgétaire de 1981:

«... la question de l'harmonisation et de la concurrence fiscales est examinée dans le cadre des négociations. Des idées nouvelles sont étudiées, notamment celle d'un «code de conduite fiscale» et la restriction de l'abattement fédéral d'impôt sur les sociétés de façon qu'il existe un minimum d'impôt provincial.

L'Ontario est favorable à ce réexamen. La nécessité de réduire au minimum une concurrence induite et non coordonnée entre les provinces pour attirer les industries est aussi importante pour le maintien du marché commun que

d'envergure — peut-être l'une des plus remarquables du fédéralisme canadien. L'instrument essentiel de cette harmonisation a été le système d'ententes fédérales-provinciales de perception fiscale.

D'après ces accords, institués en 1962, chaque province décide de ses propres impôts directs, que le gouvernement fédéral s'engage à percevoir gratuitement si la province accepte de respecter certaines conditions. À l'origine, la législation fiscale des provinces devait être strictement conforme à la loi fédérale de l'impôt sur le revenu. Le gouvernement fédéral avait conçu à cette fin une loi-type de l'impôt provincial sur le revenu qui était le pendant de la législation fédérale. Mais depuis 1972 les provinces participantes, bien qu'elles doivent encore garder une assiette fiscale conforme à celle du gouvernement fédéral, disposent d'une latitude beaucoup plus grande pour modifier leurs impôts directs. Par exemple, la règle voulant que les provinces expriment le taux de leurs impôts par un pourcentage unique de l'impôt fédéral a été assouplie, et les provinces ont adopté toute série de crédits d'impôt et d'autres mesures spéciales.<sup>(1)</sup> Cette souplesse accrue a été offerte aux provinces afin d'accéder à leur désir de recourir à la fiscalité directe pour promouvoir certains objectifs économiques et sociaux et afin de tenir compte de l'importance croissante que revêtent pour elles les recettes fiscales directes.

Des ententes de perception fiscale furent conclues en 1962 avec toutes les provinces sauf le Québec, mais l'accord signé avec l'Ontario ne portait que sur l'impôt des particuliers. Une entente fut conclue en 1978 avec les Territoires du Nord-Ouest et en 1980 avec le Yukon. L'Alberta a commencé d'administrer son impôt sur le revenu des sociétés en 1981.

Les ententes de perception fiscale ont fortement contribué à l'établissement et au maintien d'une harmonie poussée entre les régimes d'impôts directs du gouvernement fédéral et des provinces. Elles permettent aux contribuables de la plupart des provinces de ne remplir qu'une seule déclaration d'impôt, ce qui réduit le coût d'observation des lois fiscales. L'uniformité de l'assiette des impôts dans les provinces participantes permet aux contribuables de prendre des décisions économiques sans avoir à tenir compte d'écarts marqués entre les régimes fiscaux provinciaux. L'utilisation d'une formule commune d'affectation pour répartir le revenu entre les provinces permet d'éviter que certains revenus échappent à l'impôt ou soient imposés par plus d'une province. Même si certaines provinces ne participent pas à ces ententes, toutes emploient la même formule de répartition du revenu entre juridictions, ce qui élimine en fait la double imposition.

L'harmonisation des impôts directs est cependant soumise depuis quelques années à des tensions croissantes, les gouvernements recourant de plus en plus à la fiscalité directe pour promouvoir des objectifs économiques et sociaux. L'efficacité administrative permise par les ententes de perception fiscale risque d'être sensiblement réduite, et l'harmonisation compromise, si les autorités fiscales ne font pas preuve de prudence et de modération. C'est pourquoi en décembre 1980, lors d'une conférence des ministres des Finances, le

<sup>(1)</sup> Le lecteur en trouvera la liste complète dans *Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 80*, un mémoire soumis au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces par le vice-premier ministre et ministre des Finances.

## L'harmonisation fiscale

L'harmonisation fiscale est le processus par lequel les gouvernements fédéral et provinciaux exercent leurs pouvoirs respectifs d'imposition de façon coordonnée pour promouvoir la cohérence et l'équité du régime fiscal. L'harmonisation fiscale, tout en évitant la double imposition, contribue à réduire les distorsions économiques imputables aux mesures fiscales, simplifie les formalités à remplir par les contribuables, les incite à respecter les lois fiscales et rend la perception des impôts moins coûteuse pour les gouvernements.

L'harmonisation fiscale est particulièrement importante pour les impôts directs des particuliers et des sociétés. Le Canada a la bonne fortune d'avoir réussi au cours des ans à porter l'harmonisation à un haut degré en ces domaines. Il n'en a pas toujours été ainsi. L'un des objets des dispositions financières de l'AANB de 1867 était d'établir un régime fiscal harmonisé dans les quatre provinces fondatrices, tout en leur assurant des recettes suffisantes pour s'acquitter de leurs responsabilités constitutionnelles. Cependant, l'addition de six provinces à la fédération, le développement rapide du pays et la crise des années 1930 imposèrent de fortes tensions au système initial d'harmonisation fiscale, à tel point que, lorsque la commission Rowell-Sirois fut chargée dans les années 30 d'étudier les relations fiscales fédérales-provinciales, elle se trouva confrontée à un véritable chaos fiscal.

La Commission constata notamment que le régime fiscal des sociétés était d'une complexité indescriptible. Elle releva l'existence d'un enchevêtrement d'impôts et de taxes qui avaient été établis sans aucune planification ni coordination et qui allaient à l'encontre de toutes les normes de la fiscalité. La Commission déplora l'iniquité, le manque d'uniformité et l'absence d'efficacité qu'entraînait inévitablement la division des pouvoirs d'imposition. Elle constata que des investissements dans des types d'entreprises différents étaient imposés à des taux différents dans une même province, que des investissements dans un même type d'entreprises étaient taxés à des taux différents d'une province à l'autre, et que les entreprises opérant à l'échelle nationale subissaient une double ou une triple imposition sans aucun rapport avec leur capacité bénéficiaire. Cette époque fut baptisée à juste titre l'ère de la « jungle fiscale ».

Le Canada a fait d'énormes progrès depuis la publication du rapport Rowell-Sirois. Il jouit aujourd'hui d'un des régimes fiscaux à la fois des plus décentralisés et des mieux harmonisés au monde. Cela aurait été inconcevable avec le fouillis de taux et d'exemptions qui caractérisait dans les années 30 les régimes fédéral, provinciaux et municipaux d'imposition directe. L'édification d'un régime d'imposition directe caractérisé à la fois par une décentralisation poussée et un haut degré d'harmonisation constitue une réalisation



22<sup>e</sup> conférence annuelle en août dernier, confirment encore une fois que telle est bien leur position. Ce dédommagement est exclu du calcul, à la page 8, de la part des frais de programmes d'assurance-maladie et d'enseignement postsecondaire supportée par le gouvernement fédéral. La même position a été adoptée par le juge Emmett Hall dans son rapport de 1980 sur les programmes de santé. Dans son analyse de la contribution fédérale à l'assurance hospitalière et médicale, le juge Hall a constaté que celle-ci ne comprenait pas les deux points d'impôt correspondant à la garantie de recettes.

## **Les conclusions du groupe de travail parlementaire**

Le groupe de travail parlementaire a reconnu que le dédommagement de la garantie de recettes pouvait être considéré comme un élément distinct des dispositions de financement de l'assurance-maladie et de l'enseignement postsecondaire dans les accords de FPE. Il a cependant émis l'avis que, suite à la révision des arrangements fiscaux, on applique ce dédommagement au financement des programmes. Cela accroîtrait sensiblement la participation financière fédérale du gouvernement.

## **Le point de vue du gouvernement fédéral**

Il appert, avec le recul du temps, que le gouvernement fédéral a peut-être accédé trop facilement aux demandes provinciales de dédommagement après l'arrêt de la garantie de recettes de 1972. Ce programme avait déjà été extrêmement généreux pour les provinces. Convient-il encore que les gouvernements provinciaux continuent d'être dédommagés de la réforme fiscale de 1972, 10 ans après son achèvement? La question est d'autant plus pertinente en une période de compression des dépenses et au moment où le gouvernement fédéral propose des modifications fiscales qui accroîtraient les recettes provinciales. Le gouvernement est d'avis qu'il faudrait mettre fin à ce dédommagement.

Les provinces ont décrit ce compromis en des termes qui démontrent clairement que, dans leur optique, le dédommagement de la garantie de recettes de 1972 n'avait pas pour objet de financer les soins de santé et l'enseignement postsecondaire. Cet élément du FPE est même présenté à part dans les comptes publics de certaines provinces. Les données figurant dans le rapport relatif au FPE publié par les Premiers ministres provinciaux lors de leur

La position des provinces

Note: Les totaux ont été arrondis.  
\* Non compris la péréquation liée au transfert fiscal de garantie de recettes.

Provinces ou territoire			
Provinces	Territoires du Nord-Ouest	Yukon	Total
Colombie-Britannique	164	3	1,629
Alberta	125	1	1,207
Saskatchewan	72	2	2,836
Manitoba	74	2	
Ontario	571	1,203	
Québec	456	2,828	
Nouveau-Brunswick	51		
Nouvelle-Ecosse	61		
Ile-du-Prince-Edouard	9		
Terre-Neuve	42		
(En millions de dollars)			
Provinces ou territoire	Impôt	Spécies	Total

Tableau 4  
Dédommagement de la garantie de recettes dans le cadre  
du financement des programmes établis,  
cinq années 1977-78 à 1981-82\*

Au cours des cinq années allant de 1977-1978 à 1981-1982, plus de \$2.8 milliards auront été transférés aux provinces à titre du dédommagement de la garantie de recettes de 1972. Le tableau 4 présente la répartition de cette somme entre les provinces.

s'opposèrent à l'arrêt du programme. Elles proposèrent conjointement que le gouvernement fédéral leur transfère quatre points d'impôt sur le revenu des particuliers pour les dédommager de la cessation de la garantie de recettes de 1972. Le gouvernement fédéral, bien qu'ayant le sentiment que le programme avait atteint son but, offrit aux provinces un point d'impôt sur le revenu des particuliers et l'équivalait en espèces d'un autre point. Ces transferts devaient s'ajouter aux autres, en impôts et en espèces, prévues par le nouveau régime de financement de l'assurance-maladie et de l'enseignement postsecondaire. L'offre était subordonnée à l'engagement des provinces d'intégrer au FPE la contribution fédérale destinée aux soins hospitaliers, ainsi qu'au règlement de toutes les autres questions en suspens. Les provinces acceptèrent l'offre fédérale.

«Le gouvernement fédéral et les provinces doivent continuer de soutenir et d'élaborer les principes nationaux. Je suis venue à la conclusion que ces conditions devaient être renforcées, en ce qui concerne la clarté de la définition et le genre de mesure disponible au gouvernement du Canada pour assurer le maintien des normes nationales.»

Dans le mémoire qu'il a lui aussi présentée au groupe de travail, le Secrétaire d'Etat d'alors M. Francis Fox, s'est dit préoccupé par l'incapacité du gouvernement fédéral à veiller à ce que les objectifs nationaux soient pris en considération dans la planification et l'administration de l'enseignement postsecondaire:

«Les consultations étroites avec les provinces qui étaient envisagées en 1976 ne se sont pas matérialisées. L'objectif de consultation était particulièrement important puisque, le FPE étant inconditionnel en matière d'enseignement postsecondaire, un mécanisme efficace de discussion conjointe d'orientation était la seule façon permettant au gouvernement fédéral de lier ses dépenses massives à l'appui de l'enseignement postsecondaire à la réalisation d'objectifs nationaux.»

## **Dédommagement du programme de garantie de recettes de 1972**

L'autre élément du régime de financement des programmes établis est le dédommagement accordé au titre du programme de garantie de recettes, instauré lors de la réforme fiscale de 1972 et arrêté en 1976-1977.

Les nombreux changements entraînés par la réforme fiscale de 1972 faisaient craindre aux provinces — notamment à celles participant aux ententes de perception fiscale — une baisse de rendement des impôts sur le revenu. D'après les ententes de perception, les provinces doivent exprimer leurs taux d'imposition du revenu des particuliers et des sociétés en pourcentage des assiettes fiscales définies par le gouvernement fédéral. Comme la réforme fiscale modifiait sensiblement ces assiettes, les provinces ne pouvaient être certaines du niveau auquel elles devraient fixer leurs taux d'imposition pour obtenir des recettes équivalentes.

Pour atténuer les inquiétudes des provinces signataires des ententes de perception et pour inciter les provinces non participantes à adopter les principales caractéristiques de la réforme fiscale, le gouvernement fédéral s'engagea à dédommager toutes les provinces des pertes imprévues de recettes découlant de la réforme. On considérait qu'au bout de deux ou trois ans, les provinces auraient assez de données sur le rendement du nouveau régime pour fixer leurs taux au niveau requis. Le gouvernement fédéral accepta cependant d'étendre la garantie aux cinq années visées par les arrangements fiscaux. Pendant cette période, \$2,7 milliards furent versés aux provinces au titre de ce programme.

L'objet même du programme impliquait clairement qu'il devait prendre fin à l'expiration des cinq années. Pourtant, tout au long des consultations qui débouchèrent sur la Loi de 1977 sur les accords fiscaux, les provinces



Au sujet de la responsabilité financière et de la visibilité, le groupe de travail fait la mise au point suivante:

«Il ne s'agit pas uniquement, comme on l'entend parfois dire, d'occuper le devant de la scène politique, de monopoliser l'attention et de se faire voir aux cérémonies d'inauguration. Là encore, c'est la responsabilité devant l'électorat qui est en cause. Une contribution fédérale sans présence fédérale ou une participation à des programmes provinciaux sans visibilité dans la province intéressée n'est pas seulement frustrante pour le politicien: elle prive également le citoyen du droit de voir le travail du gouvernement et de le juger. Lorsque le rôle du gouvernement fédéral n'est pas visible, il ne peut pas être évalué. La recherche de la visibilité signifie certes qu'on désire recevoir sa part de louanges, mais aussi qu'on est disposé à affronter les critiques. En qualité d'hommes politiques, nous rejetons donc la conception simpliste qui voudrait ne voir dans la recherche de la visibilité qu'une simple opération de relations publiques. La responsabilité des députés fédéraux envers le public fait pendant à la responsabilité des ministres devant le Parlement, et un gouvernement qui n'est pas visible ne peut être responsable.»

En ce qui touche le contrôle des programmes provinciaux, le groupe de travail propose que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social présente chaque année au Parlement un rapport sur la mesure dans laquelle les conditions de programme sont respectées et, le cas échéant, sur les sommes à retenir.

Pour ce qui est de l'enseignement postsecondaire, le rapport propose que le Secrétaire d'Etat consulte sans tarder le Conseil des ministres de l'Education sur les questions intéressant les deux ordres de gouvernement. Il préconise aussi le maintien du soutien fédéral actuel en ce domaine, tout au moins jusqu'à ce que les deux ordres de gouvernement aient eu la possibilité de discuter des objectifs et des besoins du secteur de l'enseignement supérieur.

Le groupe de travail ne traite pas expressément du ralentissement de la croissance des transferts intergouvernementaux en matière de politique sociale prévu par le gouvernement pour 1982-1983 et 1983-1984. Il juge cependant incontestable que le gouvernement fédéral aborde la prochaine phase des relations fédérales-provinciales avec une accumulation de dettes qui impose de sérieuses contraintes aux décisions budgétaires. Il constate que la conjoncture économique n'est maintenant plus la même qu'en 1976 et qu'il est donc naturel de s'interroger sur la situation financière présente et future des deux ordres de gouvernement. Il conclut que, en cours d'examen des modifications possibles, il faudra tenir compte de leurs effets éventuels *aussi bien* sur les provinces que sur le gouvernement fédéral.

## Le point de vue du gouvernement fédéral

Les préoccupations du gouvernement fédéral ont trait essentiellement à l'orientation des programmes couverts par le FPE. Dans sa présentation devant le groupe de travail parlementaire, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, <sup>me</sup>Mme Monique Bégin, a signalé que les conditions relatives aux programmes de santé n'étaient pas assez bien définies et pratiques pour assurer le maintien des normes nationales de santé:

rencontrer régulièrement pour ce faire. Aux préoccupations suscitées par le manque de visibilité des transferts de FPE, les provinces ont répondu que, si le gouvernement fédéral voulait mieux faire reconnaître son rôle par le public, il devait le faire par ses propres programmes d'information et de publicité. La plupart des provinces se sont cependant déclarées disposées à étudier en outre les propositions du gouvernement fédéral sur d'autres façons de rendre son rôle plus perceptible aux prestataires.

Le point de vue le plus récent des provinces sur le FPE se trouve exprimé dans le communiqué publié à l'issue de la conférence annuelle des Premiers ministres provinciaux tenue à Victoria en août dernier. Les 10 provinces ont alors déclaré que le financement des programmes établis avait joué un rôle important dans l'instauration des services de santé et d'enseignement supérieur de haute qualité qui sont offerts aux Canadiens. Elles ont également soutenu que toute réduction du financement fédéral de ces programmes était « injustifiable et, par conséquent, inacceptable ». Pour appuyer leur position, les Premiers ministres provinciaux ont publié un rapport sur le FPE préparé par leurs ministres des Finances dans le but de montrer que le FPE n'a pas été un facteur important d'accroissement des dépenses fédérales et qu'il constitue un élément extrêmement positif des arrangements fédéraux-provinciaux.

Le rapport affirme aussi que les provinces ont maintenu des normes élevées de services en matière de santé et d'enseignement supérieur, ainsi que leur part des dépenses dans ces domaines. Le calcul de cette part, présenté à la page 8 du communiqué, exclut le dédommagement de la garantie de recettes.

## Les conclusions du groupe de travail parlementaire

Le groupe de travail parlementaire se déclare en faveur de la méthode du financement global et recommande qu'elle demeure la base des ententes futures en matière d'assurance-maladie et d'enseignement postsecondaire. Il estime également que le niveau du financement de ces programmes par le gouvernement fédéral est satisfaisant et devrait être maintenu. Mais tout en souscrivant au principe du financement global, le groupe de travail, à la différence des provinces, préconise des modifications notables des arrangements actuels. Il recommande que les éléments du transfert de FPE touchant respectivement à la santé et à l'enseignement postsecondaire soient séparés, que les paiements soient affectés spécifiquement à chaque domaine de programme et qu'ils ne puissent être employés à d'autres fins. Il recommande aussi que la valeur par habitant de la contribution totale de FPE soit égale d'une province à l'autre — c'est-à-dire que, si la valeur du transfert d'impôts dépasse la contribution de base en espèces, la contribution en espèces soit diminuée de l'excédent.

Le groupe de travail recommande en outre que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, en consultation avec les provinces, établisse des conditions de programme bien définies pour le financement de l'assurance-maladie et que le ministre retienne les paiements fédéraux si les régimes provinciaux ne satisfont pas entièrement à ces conditions. Concernant l'accessibilité, il propose qu'on décourage la facturation des usagers des services hospitaliers et que la pratique de la « facturation supplémentaire » soit interdite.

Il ressort des déclarations récentes des provinces qu'elles sont satisfaites des arrangements actuels de financement de l'assurance-maladie et de l'enseignement postsecondaire. Ces arrangements leur ont procuré une aide financière plus élevée et une souplesse beaucoup plus grande dans la gestion de leurs programmes que les dispositions précédentes.

En ce qui concerne les aspects fonctionnels des arrangements, les provinces affirment que leurs programmes d'assurance-maladie continuent d'être conformes aux normes nationales incorporées à la législation fédérale en matière de santé. Elles soutiennent ne pas avoir profité de la souplesse accrue offerte par le financement global pour s'écarter de ces normes. En matière d'enseignement postsecondaire, les provinces ont refusé de discuter des questions intéressant les deux ordres de gouvernements, malgré la conclusion dégagée à la conférence des Premiers ministres de 1976, selon laquelle le Conseil des ministres de l'Éducation et le Secrétaire d'État devaient se

La position des provinces

\* Non compris la péréquation liée aux transferts fiscaux relatifs aux soins de santé et à l'enseignement postsecondaire, et le dédommagement de la garantie de recettes de 1972. Le montant du transfert d'impôt au Québec comprend la valeur pour cette province de l'abattement de 8,5 points de l'impôt sur le revenu des particuliers dans le cadre des arrangements de non-participation entre le Canada et le Québec. Le transfert en espèces est réduit d'un montant équivalant.

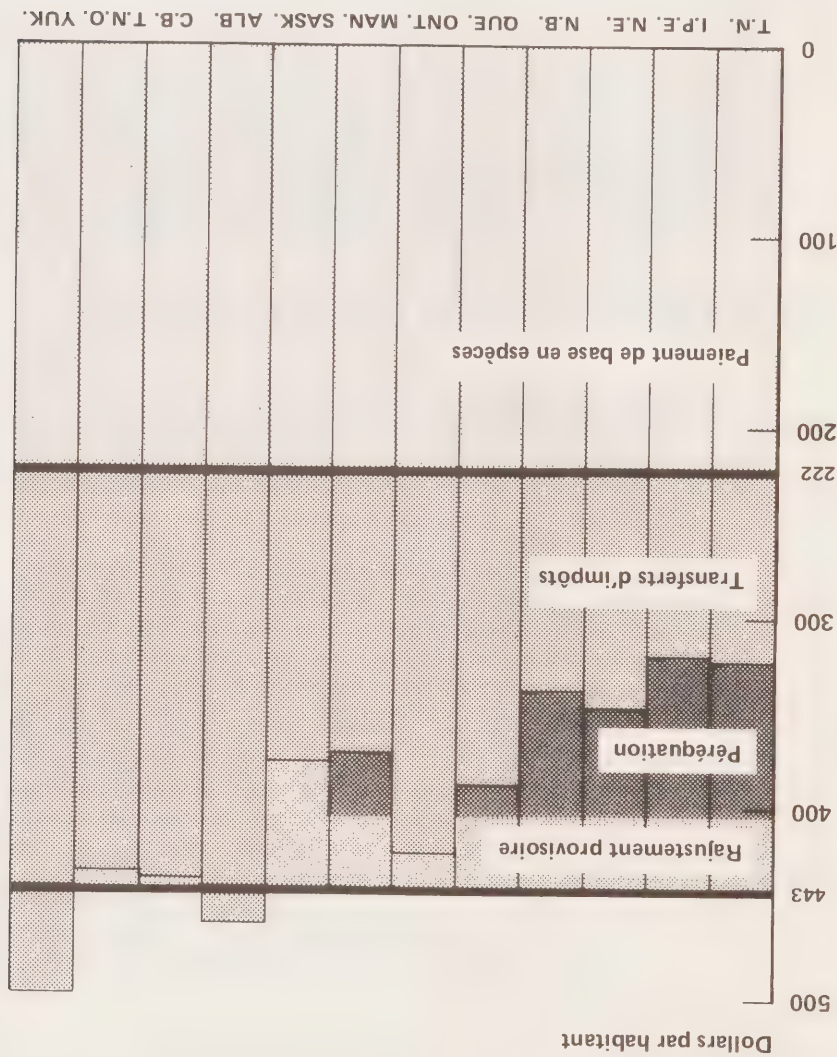
Province ou territoire	Espèces	Impôt	Total
(En millions de dollars)			
Terre-Neuve	637	213	850
Ile-du-Prince-Édouard	134	44	179
Nouvelle-Écosse	953	394	1,347
Nouveau-Brunswick	778	301	1,079
Québec	5,007	6,110	11,117
Ontario	9,094	6,402	15,496
Manitoba	1,169	562	1,731
Saskatchewan	1,104	542	1,646
Alberta	1,970	1,836	3,806
Colombie-Britannique	2,577	2,099	4,676
Provinces	23,423	18,503	41,927
Yukon	21	22	43
Territoires du Nord-Ouest	46	33	79
Total	23,490	18,558	42,049

Tableau 3  
Financement de la santé et de l'enseignement postsecondaire  
dans le cadre du financement des programmes établis,  
cinq années 1977-1978 à 1981-1982\*

Le tableau 3 présente les transferts fédéraux aux provinces et aux territoires pour les programmes de santé et d'enseignement postsecondaire au titre du financement des programmes établis, pour les cinq années 1977-1978 à 1981-1982.



Graphique 7  
COMMENT ON DÉTERMINE LES CONTRIBUTIONS DE FPE  
(1981-82)



*Remarque:* La prééquation associée au transfert d'impôt du FPE est versée dans le cadre du programme de péréquation. Une partie du paiement de base en espèces du Québec prend la forme d'un abattement d'impôt dans le cadre des arrangements de non-participation. Ce graphique n'indique pas un montant de \$30 par habitant versé à toutes les provinces en 1981-1982 au titre des soins complémentaires de santé.

Source: Ministère des Finances

Le graphique 7 montre comment les contributions fédérales par habitant au titre du FPE sont déterminées pour l'année 1981-1982. Ces contributions comprennent quatre éléments.

Le premier est le paiement de base en espèces de \$222 par habitant. Il est représenté par les barres plus claires, de hauteur égale, au bas du graphique. Ce chiffre est fondé sur les données de l'année de base, 1975-1976, relevées jusqu'à l'année en cours. Le chiffre de l'année de base est établi en prenant la moitié des contributions fédérales au titre des trois programmes de cette année-là (soins hospitaliers, soins médicaux et enseignement postsecondaire) et en y ajoutant \$7,63. Ce dernier montant représente la moitié du dédommagement de la garantie de recettes de 1972. Le total est relevé en fonction de la croissance tendancielle du PNB jusqu'à l'année courante, ce qui donne une contribution de base en espèces de \$222 par habitant.

Le deuxième élément est le transfert d'impôt. Toutes les provinces continuent de recevoir les 13,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers et le point de revenu imposable des sociétés qui leur ont été transférés en 1977 par le gouvernement fédéral. L'un des points d'impôt des particuliers constitue l'autre moitié du dédommagement de la garantie de recettes de 1972. La valeur du transfert fiscal s'étagé entre \$97 par habitant dans l'Île-du-Prince-Édouard et \$234 en Alberta.

Le troisième élément de la contribution FPE est la péréquation relative au transfert de points d'impôt. La valeur du transfert fiscal est égalisée dans le cadre du programme de péréquation, ce qui se traduit par des paiements à ce titre. Il faut cependant déterminer la péréquation relative au transfert d'impôt pour FPE pour calculer le quatrième élément de la contribution.

Le dernier élément est le paiement de rajustement provisoire. Ce dernier assure que la contribution fédérale totale par habitant est égale pour chaque province au double de la valeur du paiement de base en espèces (\$443 en 1981-1982). Comme les assiettes fiscales de l'Alberta et du Yukon sont très productives, la valeur combinée, par habitant, de la contribution en espèces et du transfert d'impôts dépasse \$443 dans les deux cas.

*l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques.* Grâce à cette loi, tous les Canadiens ont eu droit à des services d'hospitalisation et de consultation externe financés par des fonds publics. Le coût de ces services devait être supporté à parts égales par le gouvernement fédéral et les provinces ou territoires. En 1966, la *Loi sur les soins médicaux* mise en œuvre par le gouvernement Pearson étendit le financement public des soins de santé aux services rendus par les médecins. Ce programme, administré par les provinces, devait satisfaire à certaines normes nationales, comme la transférabilité des prestations, le caractère complet des services, leur accessibilité sans facturation excessive des usagers, l'universalité de la protection et l'administration publique. Telles étaient les normes qui, d'après le gouvernement fédéral, devaient s'appliquer à tous les Canadiens. Les frais de l'assurance-médicale étaient eux aussi partagés également entre le gouvernement fédéral et avec les provinces ou territoires.

Les arrangements relatifs à l'enseignement postsecondaire ont été instaurés en 1967 pour aider les provinces à supporter le coût croissant de l'enseignement postsecondaire, alors que la génération de l'après-guerre arrivait dans les universités et collèges. Le gouvernement fédéral faisait auparavant des paiements aux provinces pour la formation technique et contribuait au financement des universités et collèges. Pour accroître son aide, le gouvernement fédéral transféra à chaque province une somme égale à la moitié des frais de fonctionnement des institutions postsecondaires ou à \$ 15 par habitant, le plus élevé des deux montants étant retenu. Le paiement forfaitaire par habitant s'appliquait aux provinces les plus défavorisées financièrement; il était relevé chaque année en fonction du taux de croissance des frais de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire dans toutes les provinces. Les contributions fédérales étaient versées en partie en espèces et en partie sous forme de transfert fiscal.

Lors du réexamen conjoint des accords fiscaux en 1976, le gouvernement fédéral et les provinces ont convenu de modifier la forme de l'aide fédérale aux soins hospitaliers, aux soins médicaux et à l'enseignement postsecondaire. Ces programmes avaient donné satisfaction pour le développement et le maintien de ces services, mais, avec le temps, les deux ordres de gouvernement avaient constaté que les modalités de partage des frais alors en place présentaient des problèmes.

Les arrangements touchant le financement des programmes établis, proposés aux provinces le 14 juin 1976 par le Premier ministre, ont fondamentalement modifié les mécanismes de financement de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Les propositions visaient à maintenir les normes élevées de services applicables à ces programmes dans tout le Canada, à donner aux provinces plus de souplesse dans l'utilisation des fonds, à rendre les contributions fédérales plus égales et à faciliter la discussion conjointe des questions d'orientation en matière de santé et d'enseignement postsecondaire. Le nouveau système de financement global des programmes de santé était subordonné à l'observation des normes nationales par les provinces, encore que les conditions fussent plus générales que dans les ententes antérieures de partage des frais. Même si la loi prévoyait un forum de discussion sur la politique d'enseignement postsecondaire, les transferts devaient rester pratiquement inconditionnels dans ce domaine.



## Le financement des programmes établis

- Le financement des programmes établis (FPE) est régi par la Partie IV de la *Loi sur les accords fiscaux*. Ces transferts en impôts et en espèces visent deux objectifs distincts:
- financer les programmes d'assurance-maladie et d'enseignement postsecondaire; et
  - dédommager les provinces du programme de garantie de recettes de 1972.

### Financement de l'assurance-maladie et de l'enseignement postsecondaire

Dans le communiqué sur les accords fiscaux publié à l'issue de leur 22<sup>e</sup> conférence annuelle tenue à Victoria en août dernier, les Premiers ministres des provinces ont souligné les avantages que les Canadiens tiraient des programmes d'assurance-maladie et d'enseignement postsecondaire que les transferts fédéraux de FPE contribuent à financer. Selon les termes du communiqué,

«Les Canadiens bénéficient — en le tenant parfois pour acquis — d'un système national de soins de santé qui, malgré certaines difficultés reconnues, est considéré comme insurpassé dans le monde. Le Canada peut s'enorgueillir de la qualité de ses hôpitaux et de ses installations de services complémentaires de santé, ainsi que des médecins, des infirmières et des autres professionnels de la santé compétents et dévoués qui assurent tous ces services.

De même, notre pays offre un enseignement supérieur de première qualité, dans ses universités et par toute une gamme de programmes de formation technique. Il faut certes continuer d'améliorer le système, mais il est incontestable que nos institutions et services provinciaux d'enseignement postsecondaire permettent aux Canadiens d'être bien équipés pour faire face aux grands défis économiques et sociaux auxquels notre nation sera confrontée au cours des années à venir.»

Il paraît indéniable que les systèmes d'assurance-maladie et d'enseignement supérieur mis en place au cours des dernières décennies comptent parmi les réalisations les plus remarquables de l'histoire sociale du Canada. C'est en 1957 que le gouvernement Saint-Laurent a institué la *Loi sur*

augmentant chaque année, aucun paiement n'a encore été versé au titre de ce programme. Celui-ci pourrait toutefois se révéler utile dans l'éventualité d'une récession économique grave. Il aide aussi les provinces à réaliser leurs programmes d'emprunts sur les marchés de capitaux.

Au titre des niveaux de services publics et d'imposition, l'Ontario semble donc être la référence la plus utile pour déterminer une norme convenable de péréquation. L'adoption d'une norme moins élevée ne permettrait pas d'atteindre le but du programme. Par exemple la péréquation au niveau du Québec, la province qui suit l'Ontario dans le classement des capacités fiscales, rendrait cette province inadmissible et abaisserait le total des paiements à quelque \$950 millions en 1982-1983.

Le postulat fondamental qui sous-tend l'établissement d'une « norme ontarienne », avec une mesure complète de la capacité fiscale, est que l'Ontario peut et continuera de pouvoir assurer à ses résidents un niveau satisfaisant de services publics en appliquant des taux moyens d'imposition à ses propres assiettes. Ce postulat mérite d'être examiné sérieusement. Il paraît acceptable au gouvernement du Canada. On pourrait soutenir que le Parlement y a souscrit implicitement cette année en adoptant le projet de loi C-24, qui a eu pour conséquence de rendre l'Ontario inadmissible. Cette disposition n'aurait vraisemblablement pas été adoptée si le Parlement avait eu le sentiment que l'Ontario n'était pas en mesure, sans paiements de péréquation, d'assurer à ses résidents un niveau convenable de services publics. L'Ontario a une capacité fiscale qui dépasse de loin celle de toute autre province, à l'exception des provinces productrices de pétrole et de gaz. Cela lui a permis d'atteindre un niveau satisfaisant de services publics, tout en constituant un capital d'infrastructure relativement important. De plus, la structure des recettes de l'Ontario est beaucoup plus comparable à celle des provinces bénéficiant de la péréquation que ne l'est la structure moyenne de toutes les provinces ou celle de tout autre ensemble de provinces incluant les provinces productrices de pétrole et de gaz.

Si on employait la norme ontarienne, toute province percevant des impôts à des taux moyens obtiendrait des revenus par habitant, après péréquation, tels que déterminés selon le régime fiscal représentatif, égaux aux revenus par habitant que les autorités provinciales et locales de l'Ontario obtiendraient en appliquant des taux moyens d'impôt aux assiettes fiscales ontariennes.

## Stabilisation financière

Un programme étroitement lié à la péréquation fiscale est celui de la stabilisation financière. Il protège chaque province contre d'éventuelles baisses annuelles de recettes entraînées par une conjoncture économique défavorable dans la province ou dans l'ensemble du pays. Le point de référence est l'ensemble des recettes provinciales soumises à la péréquation, augmentées éventuellement de cette dernière. On procède chaque année à une comparaison de ces recettes avec celles de l'année précédente. Si, après la prise en compte des modifications de taux ou de structure des impôts, le total accuse une baisse absolue, la province a droit à un paiement de stabilisation. Il est nécessaire de tenir compte des modifications fiscales pour éviter qu'une province ne devienne admissible à un paiement de stabilisation simplement en abaissant ses taux d'imposition ou en relevant les exemptions qu'elle accorde aux contribuables. Un plancher a été instauré en 1977-1978 de manière que le programme ne s'applique aux recettes provenant des ressources naturelles que si la baisse annuelle dépasse 50 pour cent. Les recettes provinciales



du prix mondial du pétrole provoquée par des perturbations internationales. Il en résulta aussitôt un accroissement énorme et imprévu des recettes tirées par les provinces des cessions de terrains pétroliers et gazifères et l'admissibilité, également inattendue, de l'Ontario à la péréquation. Ces événements imprévisibles menèrent à l'adoption du projet de loi C-24, qui réduisit encore la partie des recettes pétrolières et gazifères incluse dans la formule en éliminant le produit des cessions de terrains pétroliers et gazifères.

Les ententes conclues récemment en matière d'énergie entre le gouvernement fédéral et les provinces productrices indiquent que la majoration des prix de l'énergie ne s'est pas encore complètement répercutée sur la péréquation et que de nouveaux aménagements seront nécessaires. Si la méthode utilisée de 1974 à 1981 était maintenue, il faudrait diminuer encore une fois la proportion des recettes provenant des ressources naturelles qui est assujettie à la péréquation. Or le retrait progressif de ces recettes a rendu la mesure de la capacité fiscale moins complète, et de nouvelles réductions ne feraient qu'aggraver ce phénomène. Le gouvernement est donc d'avis que les recettes tirées des ressources naturelles devraient désormais être entièrement prises en compte, dans le cadre d'un effort visant à instaurer une formule améliorée comportant une mesure complète de la capacité fiscale et une nouvelle norme de péréquation. Les recettes municipales à caractère fiscal devraient également être incorporées à la mesure de la capacité fiscale.

## Définition de la norme

La norme de péréquation employée depuis 1967-1968 est le rendement moyen par habitant d'un ensemble spécifié de sources de revenu dans toutes les provinces. Etant donné qu'aucune péréquation n'a été versée au titre des recettes exclues de la formule, on ne saurait prétendre que la capacité fiscale des provinces bénéficiaires a été relevée au niveau de la moyenne nationale à l'égard de toutes les recettes provinciales et locales.

Si toutes les recettes provinciales et locales devaient entrer dans la détermination de la capacité fiscale, il faudrait établir une nouvelle norme de péréquation. Cela pourrait se faire en prenant pour référence une ou plusieurs provinces qui sont en mesure d'offrir un niveau convenable de services provinciaux et locaux grâce à un niveau convenable d'imposition, sans paiements de péréquation. On pense évidemment à l'Ontario et aux trois provinces situées le plus à l'ouest. Mais en raison des recettes extrêmement élevées que leur procurent les ressources naturelles, ces trois dernières provinces sont maintenant en mesure d'offrir un haut niveau de services publics tout en accumulant des excédents budgétaires importants et en prélevant des impôts relativement peu élevés de leurs résidents. Ainsi, un alignement sur la capacité fiscale de la Colombie-Britannique ou de la Saskatchewan entraînerait respectivement des paiements de \$16.7 ou de \$14.7 milliards en 1982-1983 et ferait plus que tripler le coût du programme. La péréquation au niveau de l'Alberta, la province ayant la plus forte capacité fiscale, coûterait la somme astronomique de \$98 milliards, soit beaucoup plus que le total des dépenses fédérales prévues pour l'année. La péréquation au niveau de la moyenne nationale, avec une mesure complète de capacité, nécessiterait en 1982-1983 des paiements d'environ \$10.2 milliards, dont à peu près \$2.6 milliards iraient à l'Ontario.

## La mesure de la capacité fiscale

conclu qu'un programme basé sur un régime fiscal représentatif permet de répartir le plus équitablement les paiements entre les provinces. Le gouvernement estime également qu'il serait souhaitable d'incorporer à ce régime les recettes fiscales des municipalités et d'éviter de modifier la formule au gré des circonstances. Les points de vue exprimés par les provinces et par le groupe de travail parlementaire sur ces questions ont été constructifs et utiles. Il est cependant des questions fondamentales sur lesquelles ni les provinces, ni le groupe de travail ne se sont prononcés explicitement, bien qu'elles soient au cœur de tout réaménagement du programme. Il s'agit de la mesure de la capacité fiscale des provinces et de la définition de la norme de péréquation.

La capacité fiscale des provinces est déterminée à l'aide d'un régime fiscal représentatif constitué des divers impôts, taxes et autres prélèvements fiscaux établis par les administrations provinciales et locales. Ce régime permet de comparer de façon rigoureuse la capacité des 10 provinces relativement à chaque impôt ou taxe inclus dans le système. Cependant, une proportion appréciable des prélèvements frappant les ressources naturelles et des impôts fonciers locaux reste exclue. Par voie de conséquence, le système actuel ne mesure pas la capacité fiscale de façon aussi complète qu'il se pourrait.

La formule de péréquation n'a jamais englobé la totalité des recettes provinciales et locales. Au début du système actuel, en 1967-1968, les recettes fiscales des administrations locales étaient exclues. Les impôts fonciers prélevés aux fins scolaires furent incorporés à la formule en 1973-1974, mais depuis la tendance à l'élargissement du champ des recettes s'est renversée. La hausse sans précédent du prix mondial du pétrole amorcée en 1973 provoqua en effet une augmentation extrêmement rapide des recettes des provinces productrices d'hydrocarbures. Comme la capacité d'obtenir des recettes pétrolières et gazières se limitait à trois provinces et que la formule incluait alors la totalité des recettes provenant des ressources naturelles, cette escalade aurait entraîné une augmentation considérable des paiements. La péréquation aurait alors dépassé largement le coût pour les provinces de fournir un niveau convenable de services publics.

Le gouvernement fédéral prit donc des mesures pour diminuer l'importance des recettes provenant des ressources naturelles dans la formule. La première réduction fut apportée en 1974-1975, lorsque les deux tiers des recettes pétrolières et gazières des provinces attribuables à la hausse des prix furent exclues. Cette disposition fut modifiée en 1977-1978, lorsqu'on décida que la moitié seulement des recettes pétrolières et gazières ferait l'objet de la péréquation. Cette limitation s'applique à toutes les recettes tirées des ressources non renouvelables. De plus, un plafond fut prévu de manière que la péréquation attribuable aux recettes provenant des ressources naturelles ne puisse dépasser le tiers de la péréquation totale pour une année donnée.

Les recettes pétrolières et gazières continuèrent néanmoins d'augmenter pendant la période 1977-1982, d'abord en raison de découvertes d'hydrocarbures dans l'Ouest canadien, puis à cause d'une nouvelle escalade

étant toutefois exprimée avec plus d'insistance. Dans son budget de mars 1981, le gouvernement de Colombie-Britannique a exprimé l'avis suivant à ce sujet:

«...il faut examiner le programme national de péréquation. Nous devons garantir une source sûre de recettes fiscales aux provinces les moins prospères, mais nous devons également éviter la situation absurde où une province aussi forte économiquement que l'Ontario aurait droit à des paiements de péréquation.»

## Les conclusions du groupe de travail parlementaire

Dans son analyse des arrangements fiscaux, le groupe de travail parlementaire pose comme prémisses que le maintien du principe de la péréquation est une des assises de tout régime fédéral fonctionnel. Il juge aussi que la péréquation doit continuer de s'effectuer sous forme de paiements fédéraux inconditionnels aux provinces et que son objet doit être d'assurer un niveau comparable de services publics à des niveaux comparables d'imposition.

Après avoir examiné les différentes façons de mesurer la capacité fiscale des provinces, le groupe de travail conclut qu'un système fondé sur un régime fiscal représentatif, comme celui en vigueur depuis 1967, est «conceptuellement supérieur» à tout autre présentement disponible parce qu'il reflète mieux les pratiques fiscales des provinces. Pour améliorer le caractère représentatif du système, il recommande que les impôts fonciers municipaux soient incorporés à la formule de péréquation.

En ce qui touche les recettes provenant des ressources naturelles, le groupe de travail conclut qu'elles ne devraient être prises en compte dans la formule que dans la mesure où elles servent à financer ce qu'on peut considérer comme des services provinciaux normaux. Il s'abstient de faire des recommandations précises à ce sujet en raison d'un manque de données sur les recettes que pourraient obtenir les provinces productrices de pétrole et de gaz au cours de prochaines années (le rapport ayant été rédigé avant la conclusion de l'entente sur l'énergie avec l'Alberta). Il indique cependant qu'une façon de régler la question pourrait être de considérer toutes les recettes provenant des ressources comme si elles faisaient partie du produit de l'impôt sur le revenu des particuliers ou sur le revenu des entreprises, ou d'un ensemble des deux. Le groupe de travail signale que cette solution aurait pour effet de réduire sensiblement la péréquation versée actuellement au titre des recettes provenant des ressources naturelles et de retarder d'au moins quelques années l'admissibilité de l'Ontario. Il recommande enfin d'abolir la disposition qui empêche l'Ontario d'avoir droit à la péréquation.

## Le point de vue du gouvernement fédéral

A maints égards, le point de vue du gouvernement fédéral sur la péréquation est analogue à celui des provinces et du groupe de travail parlementaire. Le gouvernement est d'avis que la péréquation est un objectif tout à fait prioritaire de la fédération et que les paiements aux provinces à faible capacité fiscale doivent être maintenus à un niveau permettant d'atteindre cet objectif. Il a aussi



La plus récente déclaration des provinces au sujet de la péréquation figure dans le communiqué publié par les Premiers ministres provinciaux à l'issue de leur 22<sup>e</sup> conférence annuelle tenue à Victoria en août dernier:

«Les Premiers ministres ont convenu qu'un vigoureux programme de péréquation demeurerait un élément indispensable des arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux. La péréquation permet aux provinces de fournir des services publics de niveau comparable sans devoir recourir à des taux d'imposition trop élevés.

Les Premiers ministres ont convenu qu'un régime fiscal représentatif était la méthode la plus appropriée pour le calcul des paiements de péréquation. Ils ont toutefois identifié et examiné un certain nombre de problèmes qui sont apparus dans le système en vigueur et qui, au cours des dernières années, ont conduit le gouvernement fédéral à le modifier à plusieurs reprises au gré des circonstances.»

Les provinces bénéficiaires de la péréquation, et tout particulièrement les provinces de l'Atlantique, ont insisté maintes fois sur l'importance du programme. On en trouve un exemple récent dans l'exposé présenté par le gouvernement du Nouveau-Brunswick au groupe de travail parlementaire:

«Le programme actuel de péréquation fiscale est le moyen le plus important pour assurer la sauvegarde du patrimoine national et sa mise en valeur au Canada. Ce programme trouve un large soutien auprès des Canadiens et des gouvernements provinciaux.

Le Nouveau-Brunswick souscrit à l'importance fondamentale du programme du péréquation. Le système actuel de régime fiscal représentatif convient aux besoins du Canada et devrait être conservé...»

Les opinions émises par les diverses provinces ont porté par exemple sur l'admissibilité de l'Ontario à la péréquation, sur la possibilité d'une «surpéréquation» si l'Ontario pouvait y avoir droit, sur la prise en considération des besoins de dépenses, sur l'inclusion des recettes municipales, sur le traitement des recettes tirées des ressources naturelles, sur les efforts prétendument modérateurs que la péréquation exerceait sur les efforts déployés par les provinces pour améliorer les économies régionales et sur la nécessité d'accroître le poids de la péréquation dans le régime général des transferts fédéraux aux provinces.

Le traitement de l'Ontario a été évoqué par le gouvernement de cette province dans un document annexé à son budget de 1980. Le document remet en question l'hypothèse voulant que la capacité fiscale de l'Ontario soit inférieure à la moyenne, affirme que les services publics n'y sont pas au-dessous de la moyenne, et exprime l'opinion qu'une formule qui rendrait l'Ontario admissible risquerait d'être trop généreuse et d'entraîner une «surpéréquation». Le document conclut à la nécessité de revoir la formule sans délai. Des thèmes quelque peu analogues revenaient dans le budget 1981 de l'Ontario, l'opposition de la province à se voir exclue par une disposition d'exception y

provinces des sources composant le régime fiscal représentatif, par la population des provinces:

$$\frac{\$46,338 \text{ millions}}{24,124,400} = \$1,921$$

Dans six provinces, le rendement par habitant du régime fiscal représentatif est inférieur à la norme de \$1,921. Des paiements de péréquation le portent donc au niveau de cette norme. Ces paiements sont illustrés par la partie ombrée des barres. Toutes les provinces qui reçoivent des paiements de péréquation sont relevées au même niveau. C'est pourquoi on dit que le programme «égalise» les recettes provinciales.

Le graphique 6 montre que la capacité fiscale de l'Ontario, tel que mesurée par le régime fiscal représentatif, est légèrement inférieure à la norme. Pourtant, l'Ontario ne bénéficie pas de la péréquation en raison d'une disposition législative stipulant qu'aucune province où le revenu des particuliers par habitant dépasse la moyenne de l'ensemble des provinces n'est admissible à la péréquation. Cette disposition a été ajoutée à la formule suite à l'adoption par le Parlement en février 1981 du projet de loi C-24. Cet amendement reflète le sentiment largement répandu que l'Ontario possède des assiettes fiscales suffisamment productives pour financer un niveau convenable de services publics sans paiements de péréquation.

Les trois autres provinces, l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan, ont une capacité fiscale supérieure à la norme. Elles n'ont pas droit à la péréquation, mais leur surcroît de capacité fiscale ne leur est pas ôté. Une fois que les paiements de péréquation ont été versés aux provinces qui y ont droit, ces trois provinces restent donc financièrement favorisées par rapport aux autres.

Le tableau 2 présente l'estimation la plus récente des droits de péréquation des provinces pour les cinq années 1977-1978 à 1981-1982.

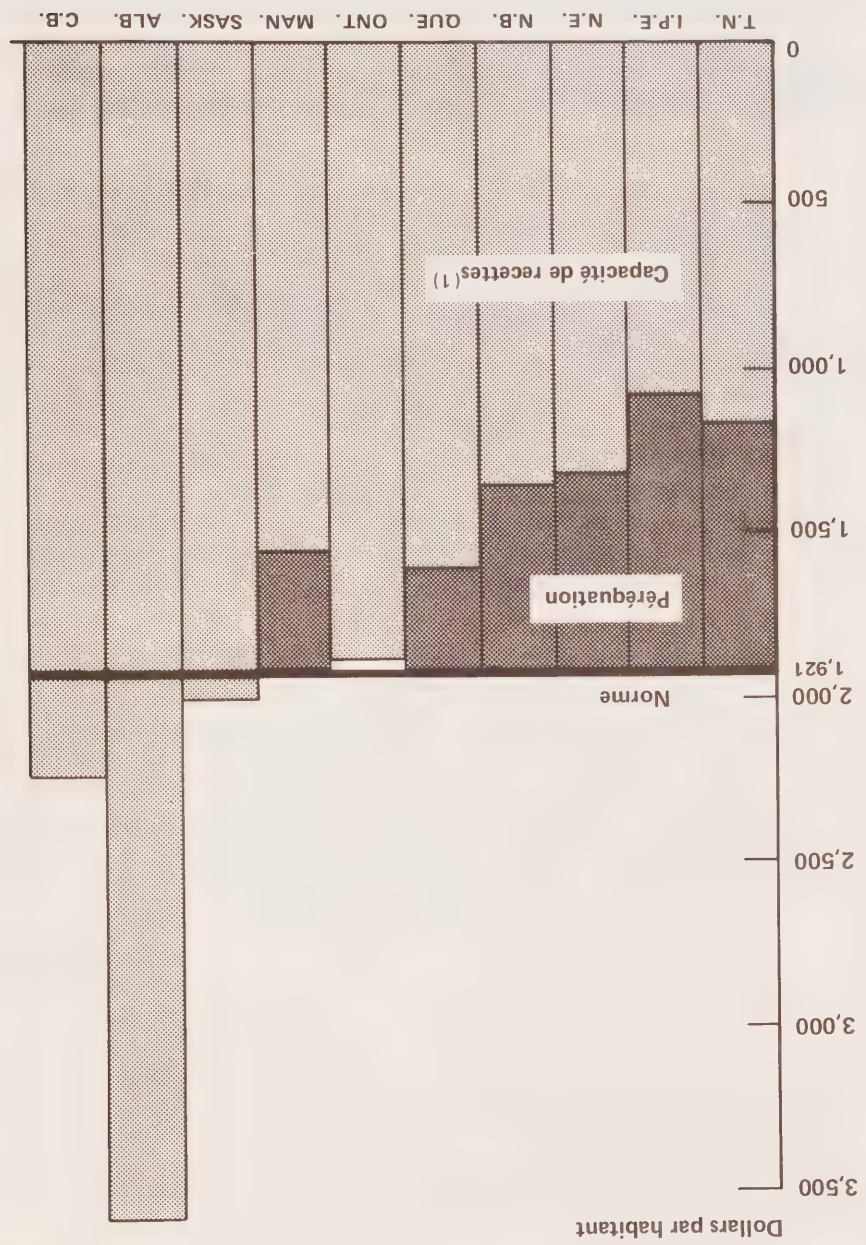
**Tableau 2**  
**Droits de péréquation, cinq années 1977-1978 à 1981-1982**

Province	Droit
Terre-Neuve	1,754
Ile-du-Prince-Edouard	411
Nouvelle-Ecosse	2,133
Nouveau-Brunswick	1,673
Québec	8,519
Manitoba	1,621
Saskatchewan*	242
Total	16,353

(En millions de dollars)

\* La Saskatchewan a eu droit à la péréquation pendant quatre ans, de 1977-1978 à 1980-1981.

Graphique 6  
 COMMENT FONCTIONNE LA PERÉQUATION SELON LA  
 FORMULE ACTUELLE (1981-82)



(1) Exclut la capacité fiscale provenant de la vente des terres pétrolières et gazières, de la moitié des autres recettes provenant des ressources non-renouvelables, et des impôts fonciers prélevés à des fins municipales.  
 Source: Ministère des Finances



des provinces d'obtenir des recettes, les problèmes techniques que présentent de telles comparaisons ayant pu être surmontés. Par la péréquation, le gouvernement fédéral cherche donc à «égaliser» — c'est-à-dire à relever à un certain niveau — la capacité des provinces financièrement défavorisées d'obtenir des recettes fiscales.

La formule de péréquation comporte deux éléments essentiels. Le premier est la mesure de la capacité d'une province d'obtenir des recettes par des impôts, taxes et prélèvements divers — en d'autres mots, sa capacité fiscale. Le second est la définition de la norme ou niveau auquel les recettes potentielles des provinces, d'après cette capacité, devraient être relevées.

## La capacité fiscale

Depuis 1967-1968, la capacité fiscale des provinces est mesurée au moyen d'un «régime fiscal représentatif». Ce régime est construit à partir des divers impôts, taxes et prélèvements établis par les 10 provinces. La capacité fiscale est déterminée séparément pour chaque source de recettes. On calcule la capacité globale de chaque province en calculant les recettes totales par habitant qu'elle obtiendrait en appliquant à ses assiettes fiscales, tel que définies par le régime, des taux d'imposition égaux à la moyenne interprovinciale.

Les recettes incluses dans le régime fiscal représentatif comprennent actuellement les taxes et impôts provinciaux de tous genres sur le revenu et la consommation, ainsi que le produit des droits d'immatriculation des véhicules, des primes d'assurance-maladie, des droits de succession, des retenues salariales et de toute une gamme de prélèvements divers. Sont également incluses une partie des recettes provinciales tirées des ressources naturelles, les recettes provinciales-locales provenant des impôts fonciers et les recettes fédérales partagées avec les provinces. Les recettes provenant des cessions de terrains pétrolières et gazifères, la moitié des autres recettes tirées des ressources non renouvelables et les impôts fonciers municipaux sont exclus.

## Norme de péréquation

La norme de péréquation est également déterminée en fonction du régime fiscal représentatif. Elle correspond actuellement au rendement par habitant de ce régime dans l'ensemble des provinces. Toute province où le rendement du régime est inférieur à cette norme a droit à un paiement de péréquation qui porte ses recettes au niveau de celle-ci.

Le graphique 6 illustre le fonctionnement de la formule actuelle de péréquation. La capacité fiscale par habitant de chaque province, d'après le régime fiscal représentatif, est illustrée par la partie en clair de sa barre verticale. On voit que la capacité fiscale varie entre \$1,076 dans l'Île-du-Prince-Édouard et \$3,556 en Alberta. La norme de péréquation est le rendement moyen par habitant du régime fiscal représentatif dans les 10 provinces, soit \$1,921. Ce chiffre s'obtient en divisant le total des recettes effectivement perçues par les dix

## La péréquation fiscale

Depuis 25 ans, le gouvernement fédéral effectue des paiements de péréquation aux provinces financièrement défavorisées pour leur permettre d'offrir à leurs résidents un niveau convenable de services publics. La péréquation jouit d'un large soutien public depuis son instauration par le gouvernement Saint-Laurent en 1957. Toutes les régions du Canada, y compris l'Alberta et la Colombie-Britannique, qui ne reçoivent pas de paiements depuis plusieurs années, et l'Ontario, qui n'en a jamais bénéficié, y sont favorables. Grâce à ce soutien, le programme, à l'origine relativement modeste, a été élargi au fil des ans par diverses mesures.

Le système actuel de péréquation fut institué en 1967-1968. Le ministre des Finances de l'époque, M. Mitchell Sharp, le présenta lors d'une conférence fédérale-provinciale des ministres des Finances en septembre 1966 en soulignant la nécessité d'un programme d'une portée suffisante

«... pour permettre à toutes les provinces de fournir à leurs citoyens un niveau raisonnablement comparable de services essentiels, sans devoir recourir à des taux d'imposition trop élevés».

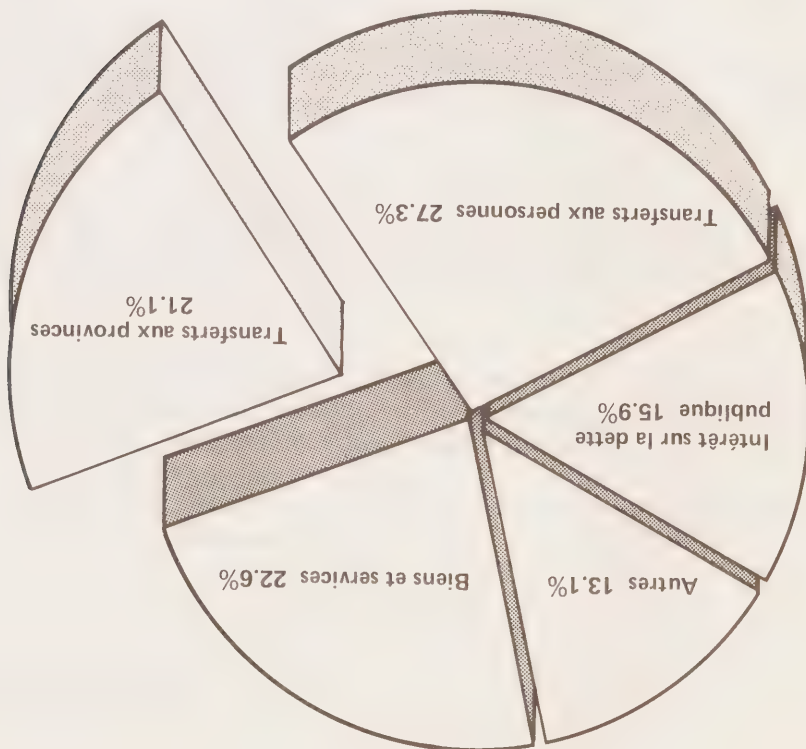
Les ministres des Finances qui se sont succédé depuis lors ont repris à leur compte cette définition de l'objectif du programme. Les paiements de péréquation ont toujours été inconditionnels. Le gouvernement fédéral n'a jamais essayé, par la péréquation, de rendre les services publics provinciaux et municipaux uniformes ou égaux d'un bout à l'autre du pays. Il s'est plutôt efforcé de mettre les provinces financièrement défavorisées en position d'offrir, si elles le désiraient, des services publics d'un niveau généralement jugé convenable par rapport à celui observé dans les autres provinces.

## Fonctionnement de la péréquation

Les paiements de péréquation ont toujours été déterminés à l'aide d'une formule. Bien que le programme ait pour but d'«égaliser» à un niveau donné la capacité des provinces d'offrir des services publics, il n'a pas été techniquement possible jusqu'ici de procéder à des comparaisons valables du coût et des besoins de services publics entre les provinces. Il suffit de se demander comment comparer les salaires ou les frais de construction dans différentes provinces, ou encore les besoins relatifs de ces dernières en matière de bien-être social, de réseau routier ou de développement économique, pour saisir toute la complexité du problème. C'est pourquoi les formules successives de péréquation ont toujours été fondées sur des comparaisons de la capacité

Graphique 5

EN 1980, LES TRANSFERTS AUX GOUVERNEMENTS  
PROVINCIAUX REPRÉSENTAIENT PLUS DE 20 POUR  
CENT DES DÉPENSES FÉDÉRALES



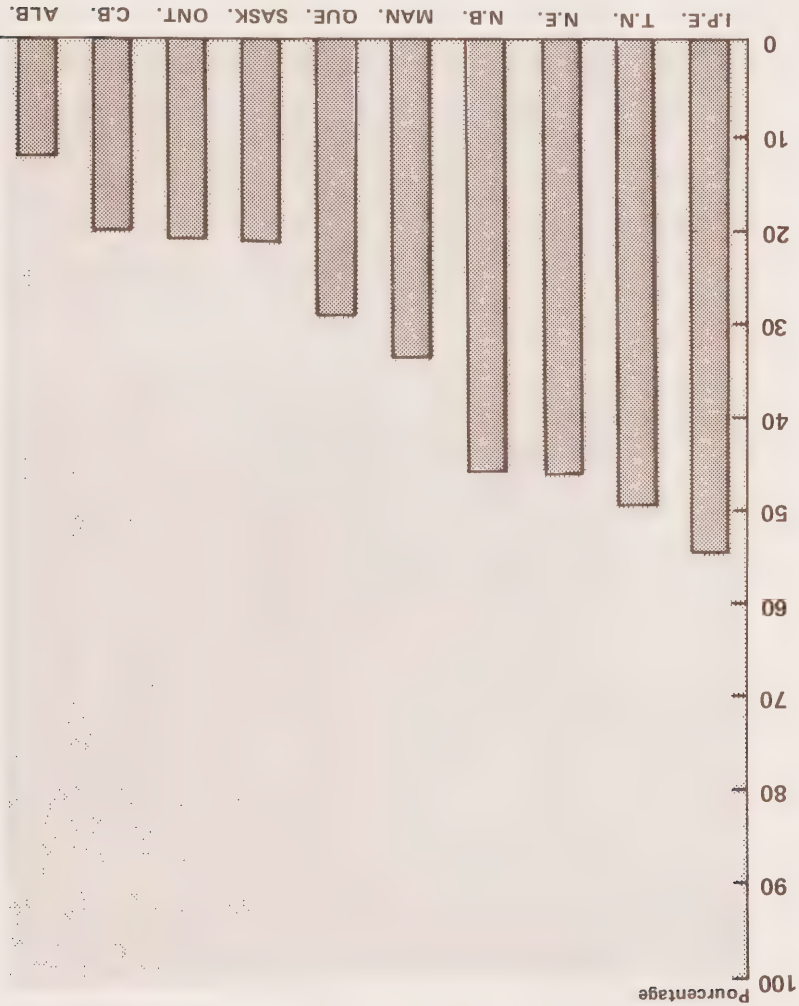
*Remarque:* Outre ces paiements en espèces, le gouvernement fédéral a effectué au profit des provinces des transferts d'impôts évalués à \$4,7 milliards en 1980-1981 et qui ont réduit d'environ 9 pour cent les recettes fédérales.

*Source:* Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*.



Graphique 4

LES TRANSFERTS FEDERAUX CONSTITUENT UNE PROPORTION SENSIBLEMENT PLUS ELEVEE DE L'ENSEMBLE DES RECETTES PROVINCIALES DANS LES PROVINCES FINANCIEREMENT DEFAVORISEES (1)

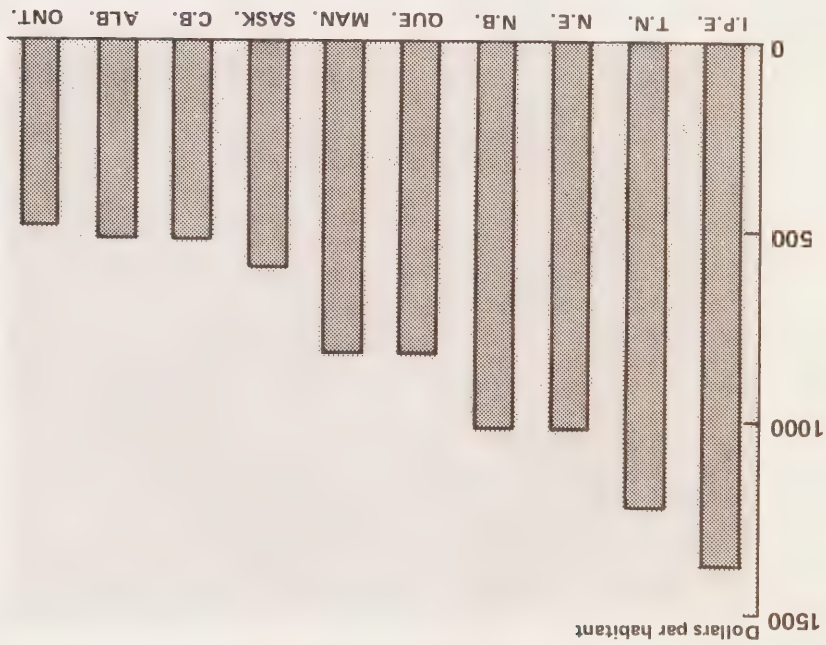


(1) Transferts fédéraux en espèces en pourcentage des recettes provinciales et locales brutes, 1979-1980.  
Source: Ministère des Finances

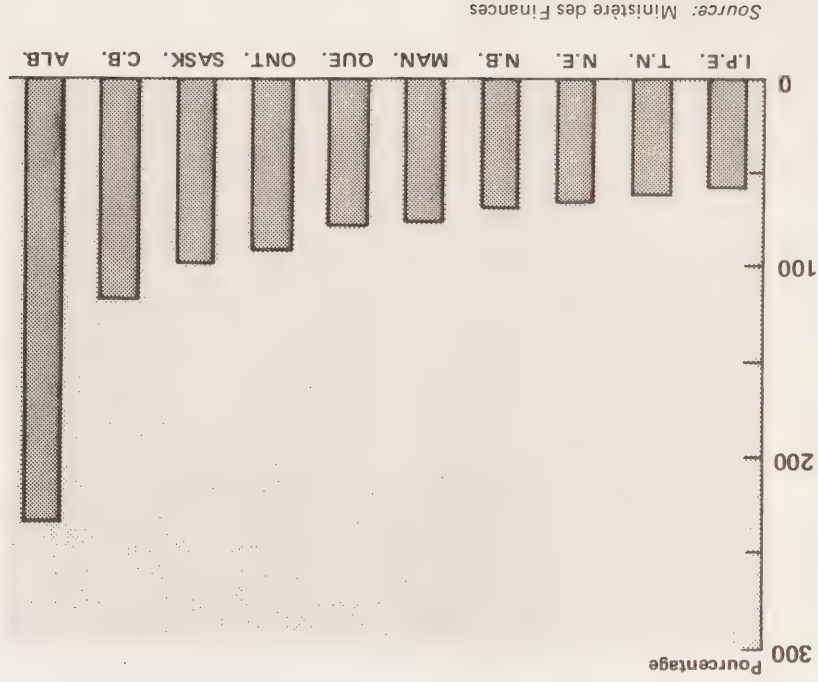
Graphique 3

LES TRANSFERTS FEDERAUX SONT PLUS IMPOR-  
TANTS DANS LES PROVINCES DONT LA CAPACITE  
FISCALE EST MOINDRE

Transferts fédéraux par habitant, 1979 - 1980



Capacité Fiscale 1979 - 1980  
(en proportion de la moyenne des provinces)



Source: Ministère des Finances

**Tableau 1**  
**Total des transferts fédéraux en espèces et en impôts,**  
**par province et par grand programme,**  
**cinq années 1977-1978 à 1981-1982**

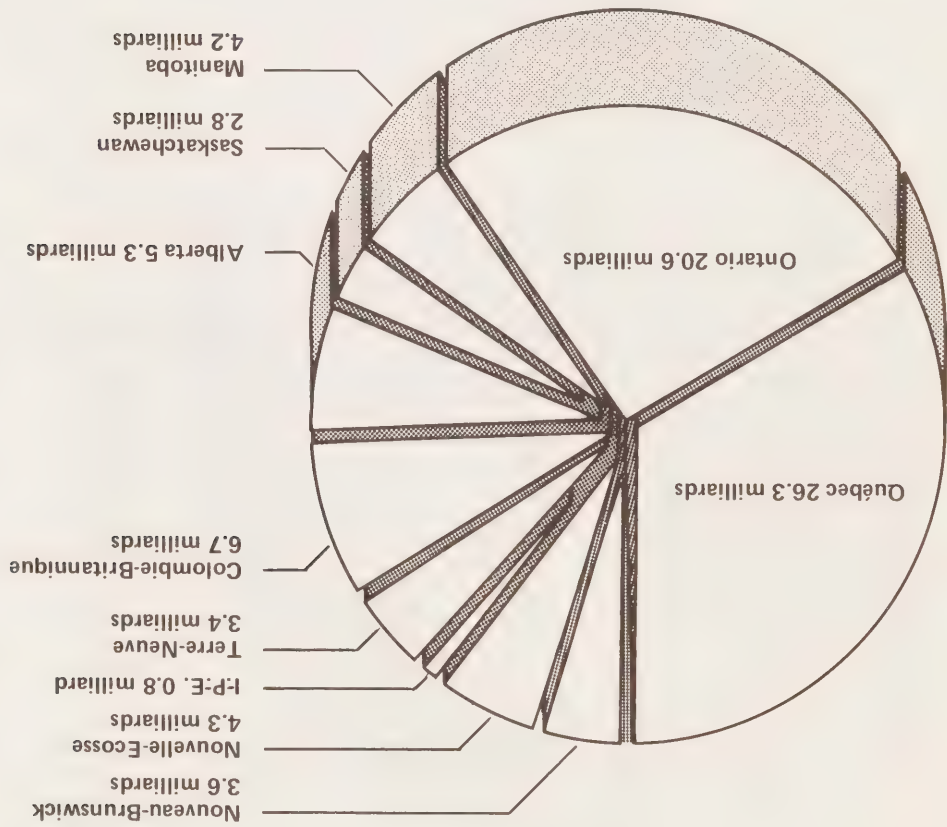
Province	FPE (santé et ensei- gne- ment post- secondaire)*	FPE (garantie de recet- tes)*	Péréqua- tion publique	Régime d'assis- tance publique du Canada	Développe- ment économi- que	Bilinguisme dans l'ensei- gnement	Autres	Total
T.-N.	849.8	57.5	1,753.9	229.9	276.4	7.3	194.6	3,369.4
I.-P.-E.	178.7	12.2	411.1	52.5	142.1	3.4	43.1	843.1
N.-E.	1,346.7	90.9	2,133.1	283.2	220.4	13.9	215.0	4,303.2
N.-B.	1,079.2	73.0	1,673.1	336.6	258.2	65.9	134.2	3,620.2
Québec	11,116.8	745.9	8,518.6	3,663.7	764.6	574.7	946.4	26,330.7
Ont.	15,496.1	1,047.7	—	2,347.3	126.3	235.5	1,336.0	20,588.9
Man.	1,731.4	116.4	1,620.5	312.8	115.3	19.8	280.7	4,196.9
Sask.	1,646.5	111.6	242.2	314.8	94.9	7.4	343.9	2,761.3
Alb.	3,806.4	252.5	—	675.5	46.2	17.6	522.7	5,320.9
C.-B.	4,675.9	320.0	—	1,237.1	98.2	21.3	351.3	6,703.8
Total	41,927.5	2,827.7	16,352.5	9,453.4	2,142.6	966.8	4,367.9	78,038.4

\* Exclut la péréquation associée au Financement des programmes établis.



# LES TRANSFERTS FEDERAUX SONT REPARTIS ENTRE LES PROVINCES EN FONCTION DE LEUR POPULATION ET DE LEUR CAPACITE FISCALE (1)

Graphique 2

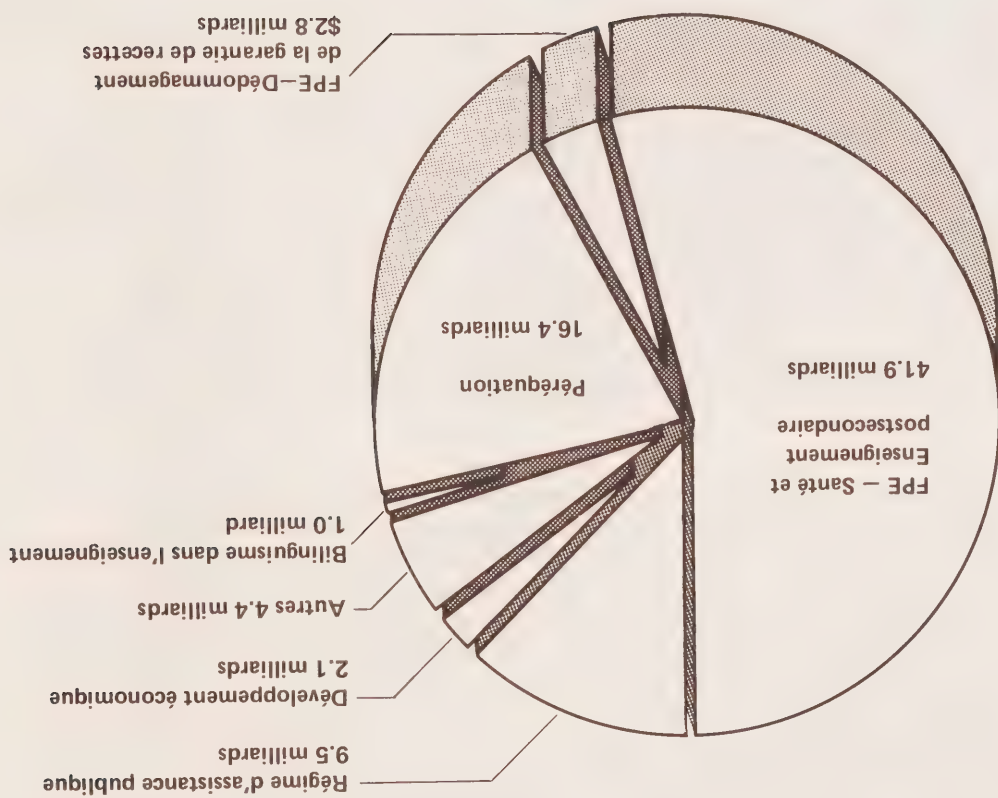


(1) Les transferts totalisent \$78 milliards pour les cinq ans se terminant le 31 mars 1982.

Source: Tableau 1

AU COURS DES CINQ ANNEES SE TERMINANT LE 31 MARS 1982, \$78 MILLIARDS AURONT ETE TRANSFERES AUX PROVINCES EN ESPECES ET EN IMPOTS. CES TRANSFERTS ASSURENT A TOUS LES CANADIENS UNE GAMME ET UN NIVEAU DE SERVICES PROVINCIAUX COMPATIBLES AVEC LES OBJECTIFS NATIONAUX.

Graphique 1



Remarque: Les transferts totalisent \$78 milliards.

Source: Tableau 1

le Québec et l'Alberta. Malgré les sommes énormes en jeu, peu de Canadiens savent que les ententes de perception fiscale nécessitent une collaboration étroite et continue entre nos deux ordres de gouvernement.

Le troisième volet des relations fiscales fédérales-provinciales, et sans doute le mieux connu, est le système de transferts intergouvernementaux. Le gouvernement fédéral effectue des transferts considérables en espèces et en impôt aux gouvernements provinciaux et cela à plusieurs fins. Les transferts les plus importants sont autorisés par la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis (appelée ci-après *Loi sur les accords fiscaux*). Cette loi habilite le gouvernement fédéral à faire des paiements de péréquation fiscale et des transferts pour le financement des programmes établis (FPE). Les paiements de péréquation sont versés sans condition aux provinces financièrement défavorisées qui, à défaut de ces paiements, n'auraient pas les moyens d'offrir un niveau convenable de services publics à leur résidents. Les transferts du FPE assurent une bonne partie du financement des programmes provinciaux d'assurance-hospitalisation, d'assurance-maladie et d'enseignement postsecondaire.

La Loi sur les accords fiscaux autorise aussi le gouvernement fédéral à verser des paiements de stabilisation fiscale à toute province dont les recettes après péréquation accusent une baisse annuelle en raison de difficultés économiques sérieuses. La Loi comporte en outre des dispositions protégeant les provinces contre une diminution du produit de l'impôt personnel occasionnée par des modifications de l'impôt fédéral sur le revenu auxquelles elles ne pourraient s'ajuster au cours de la même année d'imposition. Cette garantie est offerte à toutes les provinces qui participent aux ententes de perception fiscale, ainsi qu'aux autres qui gardent leur régime de fiscalité directe en harmonie avec celui du gouvernement fédéral. Les autres mécanismes établis par la Loi sur les accords fiscaux sont les ententes de réciprocité fiscale conclues avec six provinces et les accords spéciaux de non-participation convenus avec le Québec.

De nombreux autres transferts sont faits aux provinces, principalement au titre du Régime d'assistance publique du Canada, des programmes de développement économique et du bilinguisme dans l'enseignement. Les paiements de péréquation et les transferts monétaires de FPE constituent toutefois le gros des paiements fédéraux aux provinces: pour l'exercice 1981-1982, ils s'élèveront à environ \$10 milliards, soit 80 pour cent du total des transferts fédéraux aux provinces. De plus, les transferts fiscaux de FPE réduiront les recettes fédérales d'environ \$4,4 milliards. Les graphiques et tableaux qui suivent permettent de mesurer l'importance des transferts aux provinces effectués par le gouvernement fédéral pendant les cinq années allant de 1977-1978 à 1981-1982.



## Suivi des arrangements actuels

Avant de voir comment l'on pourrait adapter les accords fiscaux actuels aux besoins des années 80, il convient d'exposer leur nature et leur fonctionnement. Les propositions exposées dans ce document portent sur la péréquation fiscale, le financement des programmes établis et l'harmonisation des impôts directs. Ce chapitre traite donc principalement des dispositions de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis.

Le gouvernement du Canada considère les relations intergouvernementales en matière fiscale comme un élément central et irremplaçable de notre régime fédéral. Elles établissent des mécanismes qui assurent la souplesse nécessaire à une bonne gestion gouvernementale dans la répartition des pouvoirs de taxation, de dépenses et de réglementation prescrite par la Constitution. Elles permettent aux deux ordres de gouvernement d'agir conjointement ou en concertation pour maintenir notre union politique et économique et assurer l'existence de programmes économiques et sociaux efficaces. Les mécanismes élaborés pour promouvoir ces objectifs communs relèvent de trois grandes catégories: la coordination des politiques économique et financière, les transferts intergouvernementaux et l'harmonisation fiscale.

Bien qu'elle ne soit pas formalisée et n'ait pas de fondement législatif, la coordination des politiques joue un rôle important dans la gestion conjointe de l'économie et le réexamen périodique des questions se rapportant à l'harmonisation fiscale et aux transferts intergouvernementaux. Cette coordination s'articule autour des conférences fédérales-provinciales des ministres des Finances, qui se tiennent au moins une fois l'an, habituellement avant la période du budget, pour étudier les perspectives économiques et financières. Un comité permanent de fonctionnaires s'occupe des questions techniques et prépare un ensemble commun d'hypothèses économiques et de projections fiscales à l'intention des ministres. Ainsi, nos 11 gouvernements peuvent préparer leurs budgets et rajuster leurs politiques économiques en fonction d'hypothèses économiques et de projections fiscales communes.

L'harmonisation fiscale permet au gouvernement fédéral et aux provinces d'exercer leurs pouvoirs respectifs de taxation de manière à conserver une certaine harmonie et à minimiser la complexité du régime d'impôts directs. De plus, ils rendent la perception des impôts par les pouvoirs publics, de même que leur acquittement par les contribuables, sensiblement moins onéreux. Ce résultat est obtenu principalement grâce aux ententes de perception fiscale en vertu desquelles le gouvernement fédéral perçoit les impôts sur le revenu des particuliers de toutes les provinces et territoires sauf le Québec, ainsi que les impôts sur le revenu des sociétés des provinces et territoires exceptés l'Ontario,

présenter des propositions qui, bien qu'elles réduisent les transferts aux provinces, maintiendront le soutien fédéral de l'assurance-maladie et de l'enseignement postsecondaire.

Les consultations qu'entreprendront bientôt mes collègues, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, le Secrétaire d'Etat et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, compléteront celles que j'aurai avec les ministres provinciaux des Finances. Ces autres consultations auront pour objet d'assurer que les normes nationales en matière de santé soient effectivement maintenues et que le financement fédéral de l'enseignement postsecondaire et du développement des ressources humaines soit compatible avec les besoins économiques, sociaux et culturels de l'ensemble du Canada.

également eu des consultations entre eux sur ce dernier sujet. Un rapport rédigé par les ministres des Finances des provinces a fourni la matière du communiqué sur les arrangements fiscaux émis par les Premiers ministres des provinces après leur 22<sup>e</sup> conférence annuelle, tenue à Victoria en août dernier.

Ces consultations et ces débats, comme le rapport du groupe de travail, ont grandement aidé le gouvernement à réévaluer les arrangements actuels et à formuler les propositions exposées dans ce document. Ils ont permis de clarifier certaines questions fondamentales et de dégager une certaine convergence — sinon encore une concordance — entre l'optique du gouvernement fédéral et celle des provinces.

Les propositions du gouvernement cherchent à concilier deux impératifs. Le premier est la poursuite des objectifs nationaux qui forment la trame des arrangements fixaux: d'abord la péréquation, pierre angulaire du fédéralisme canadien, que le gouvernement est résolu à renouveler; ensuite le maintien dans toutes les régions du Canada de programmes sociaux de base comme l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire; enfin la préservation d'une harmonie convenable en matière d'impôts directs.

Le second impératif est d'ordre budgétaire. Les objectifs poursuivis par l'entremise des arrangements fiscaux sont certes des plus importants, mais ils ne représentent qu'une partie des responsabilités du gouvernement fédéral. Il n'est pas moins essentiel au bien-être de tous les Canadiens que des ressources suffisantes soient affectées aux autres fonctions fondamentales que la constitution place sous l'autorité du Parlement. Autrement dit, le gouvernement national doit constamment faire des choix difficiles pour répartir des ressources forcément limitées entre toute une gamme de priorités concurrentes. Ces choix deviennent inévitablement plus pénibles lorsque l'essor économique du pays en longue période exige une restriction des dépenses.

Comme je l'ai souligné dans mon budget, une des orientations fondamentales de la stratégie économique du gouvernement est la restriction budgétaire, mais une restriction tempérée par l'équité. La nature des modifications fiscales et des réductions de dépenses que j'ai proposées montre bien qu'il ne s'agit pas de vaines paroles. La politique de restriction s'appliquera à toute la gamme des dépenses fédérales, mais il n'y aura pas de coupures à l'aveuglette. La restriction s'appliquera aux transferts aux provinces, mais elle sera la aussi tempérée par l'équité. Les gouvernements provinciaux nous ont enjoint de réduire le déficit fédéral, mais pas à leurs dépens. Le groupe de travail parlementaire a recommandé instamment que les programmes sociaux continuent d'être financés adéquatement. J'ai tenu compte de ces avis, qui sont raisonnables. Je demande en retour que nos propositions soient examinées dans le contexte de la stratégie d'ensemble du gouvernement, laquelle est également raisonnable.

Les propositions exposées dans ce document visent à limiter autant qu'il se peut l'incidence des restrictions sur la situation financière des provinces et à jeter les bases d'arrangements acceptables pour toutes les parties intéressées. Ceci aurait été impossible si nos propositions avaient été formulées hors du cadre budgétaire, lorsque nos plans de dépenses étaient encore provisoires et nos prévisions de recettes incertaines. Je suis maintenant en mesure de



## Introduction

Tous les cinq ans, le gouvernement du Canada procède en consultation avec les provinces à un réexamen général des arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux. Le présent document expose les propositions que le gouvernement examinera avec les provinces au cours des prochains mois. Ces consultations, et les délibérations qui suivront au Parlement, détermineront les révisions à apporter à la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*, qui devront être adoptées avant le 1<sup>er</sup> avril 1982. Les Parties I et II de cette loi pourvoient aux paiements de péréquation et de stabilisation aux provinces. Ces dispositions viennent à expiration et doivent être renouvelées. Le 1<sup>er</sup> avril 1982, le Parlement pourra en outre modifier la partie IV de la loi régissant le financement des programmes établis.

La révision prochaine des arrangements fiscaux fait l'objet de consultations fédérales-provinciales et de débats publics depuis près d'un an. Dans mon dernier budget, j'ai annoncé l'intention du gouvernement de modérer, à compter du 1<sup>er</sup> avril 1982, la croissance des transferts en espèces aux provinces relevant de l'enveloppe des affaires sociales. Les ministres des Finances ont abordé de manière préliminaire la révision des arrangements fiscaux lors d'une conférence fédérale-provinciale tenue à Ottawa le 19 décembre 1980. Les sous-ministres des Finances se sont rencontrés à deux occasions, à Montréal les 4 et 5 février 1981 et à Banff les 13 et 14 avril, afin de poursuivre ces consultations et de donner des orientations à un sous-comité de fonctionnaires. Ce sous-comité, après une rencontre préliminaire le 3 juin 1980, s'est réuni les 25 et 26 février, les 26 et 27 mars ainsi que le 4 juin 1981 afin d'étudier les principaux éléments des arrangements.

Le 5 février 1981, un groupe de travail parlementaire fut constitué pour examiner, dans le contexte du plan de dépenses présenté dans le budget du 28 octobre 1980, les programmes autorisés par la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*, ainsi que le Régime d'assistance publique du Canada. Le groupe de travail a tenu des audiences à Ottawa et dans toutes les provinces en avril, mai et juin. Lors de ma comparution devant le groupe de travail le 23 avril, j'ai exposé de manière assez détaillée l'approche fédérale de la révision de ces arrangements. Mes collègues, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social et le Secrétaire d'Etat, ont également comparu devant celui-ci et signifié l'intention du gouvernement de revoir avec les provinces les aspects fonctionnels du régime de financement des programmes établis. Le groupe de travail a rendu public son rapport, intitulé *Le fédéralisme fiscal au Canada*, le 31 août 1981.

Au début de l'été, je me suis rendu dans la plupart des capitales provinciales consulter mes vis-à-vis provinciaux à propos de l'économie et des arrangements fiscaux. Depuis le début de l'année, les gouvernements provinciaux ont



## Liste des tableaux

1.	Total des transferts fédéraux en espèces et en impôts, par province et par grand programme, cinq années 1977-1978 à 1981-1982 .....	8
2.	Droits de péréquation, cinq années 1977-1978 à 1981-1982 .....	15
3.	Financement de la santé et de l'enseignement postsecondaire dans le cadre du financement des programmes établis, cinq années 1977-1978 à 1981-1982 .....	26
4.	Dédommagement de la garantie de recettes dans le cadre du financement des programmes établis, cinq années 1977-1978 à 1981-1982 .....	30
5.	Estimation des paiements de péréquation sous l'empire de la formule proposée, 1982-83 à 1986-87 .....	49
6.	Estimation des contributions du gouvernement fédéral au financement des services de santé et d'éducation postsecondaire selon le régime de financement des programmes établis, 1982-83 à 1986-87 .....	51
7.	Estimation de l'accroissement des revenus des provinces et territoires résultant des modifications d'impôt proposées dans le budget, 1981-82 et 1982-83 à 1986-87 .....	52
8.	Estimation des économies réalisées par le gouvernement fédéral, 1982-83 à 1986-87 .....	53
9.	Effets conjugués des modifications d'impôt et des économies proposées par le gouvernement fédéral sur les revenus des provinces et territoires .....	54
10.	Transferts fédéraux aux provinces dans le cadre des arrangements actuels, 1977-78 à 1981-82, et dans le cadre des arrangements proposés, 1982-83 à 1986-87 .....	55





## Table des matières

Page	Introduction .....	1
	1. Survol des arrangements actuels .....	4
	2. La péréquation fiscale .....	12
	3. Le financement des programmes établis .....	22
	4. L'harmonisation des impôts directs .....	32
	5. Les propositions du gouvernement du Canada .....	38
	6. Les incidences financières des propositions .....	46
	Conclusion .....	55
	Annexe .....	58





# Les arrangements fiscaux dans les années quatre-vingt - Propositions du Gouvernement du Canada

Présentées par l'honorable Allan J. MacEachen  
Vice-premier ministre et  
Ministre des Finances

Novembre 1981





---

# Les arrangements fiscaux dans les années quatre-vingt - Propositions du Gouvernement du Canada

---

Présentées par l'honorable Allan J. MacEachen  
Vice-premier ministre et  
Ministre des Finances  
Novembre 1981